

L'ADEGUAMENTO DELLE FONTI REGIONALI ALLA NORMATIVA EUROPEA. DALLE DISPOSIZIONI SU RECEPIMENTO E ATTUAZIONE ALLA LORO IMPLEMENTAZIONE: UN 'CAMMINO' ANCORA IN CERCA DI 'ITINERARIO'

NICOLA PETTINARI*

Sommario

1. Aspetti introduttivi. *Contesto, oggetto e metodo* – 2. L'attuazione del diritto dell'Unione europea da parte delle Regioni italiane: *strumenti, soggetti e procedure* nella normativa statale italiana prima e dopo la riforma del Titolo V – 2.1. La normativa statale antecedente alla riforma del Titolo V: dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 alla legge 24 aprile 1998, n. 128 – 2.2. La Riforma del Titolo V. Gli elementi di innovazione nel testo costituzionale e i conseguenti tratti evolutivi nelle fonti sub-costituzionali – 2.3. La normativa di rango primario statale dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 ("La Loggia") alla legge 24 dicembre 2012, n. 234 – 3. Le fonti regionali (dagli *Statuti di «seconda generazione»* alle *leggi europee e di procedura*). Contenuti e implementazione: linee di tendenza e criticità tra *modello periodico* e *modello saltuario* – 4. Riflessioni conclusive. Quali *coordinate* per un *'itinerario'* al tempo presente?

Abstract

The question of the transposition and implementation of EU legislation in regional legal orders within the Member States is, at present, the subject of a necessary analysis for the contemporary constitutionalist who deals with legal sources as a research topic. This is all the more true in the context of the so-called "Europe of the Regions". Although a significant presence of normative provisions aimed at adapting regional legal sources to the European normative order can be detected in Regional Statutes, in Internal Regulations of the Legislative Assemblies, and in some Procedural Laws (which certifies awareness of the need to regulate the two-way interaction between Regions and European Union about what is of interest here), it appears that in Italian Regions there are critical issues worthy of particular attention. One of the most relevant of these critical elements emerges with particular evidence in relation to the typical profiles of the "periodic implementation model": first of all the failure to approve the European Regional Law. Some margins for development are, however, conceivable as regards the transposition and implementation based on the modalities of the "occasional model". The analysis carried out (with regard to both the contents of the normative provisions and their state of implementation) will lead to the elaboration of some theoretical and operational coordinates that can be used for each Italian Region, in order to make the 'path' so far traveled (in a bumpy way) a real 'itinerary' (in which the ends are well pursued through the critical re-reading of the existing regulatory and procedural instruments).

Suggerimento di citazione

N. PETTINARI, *L'adeguamento delle fonti regionali alla normativa europea. dalle disposizioni su recepimento e attuazione alla loro implementazione: un 'cammino' ancora in cerca di 'itinerario'*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Perugia
Contatto: nicola.pettinari@libero.it

*Ognuna di queste avventure è terminata con una sconfitta dell'avventura stessa e mia.
Nessuna di queste sconfitte ha però lasciato in me quel rancore contro la realtà
che così spesso alligna nell'animo degli sconfitti. La possibilità della sconfitta
deve essere sempre accettata equanimemente all'inizio di ogni avventura creatrice.
Bisogna sentire che il valore di un'idea, prima ancora che dal suo successo finale,
è dimostrato dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte*

Altiero Spinelli

1. Aspetti introduttivi. *Contesto, oggetto e metodo*

La questione del recepimento e dell'attuazione del diritto dell'Unione europea all'interno degli Stati membri si impone, allo stato attuale, quale oggetto di una analisi necessaria da parte del giurista contemporaneo che voglia occuparsi di fonti. Non di meno, appare ragionevole e opportuno che questo ampio tema di ricerca tenga in considerazione uno dei profili portanti in cui la questione si articola, a maggior ragione nel contesto di una struttura che si autodefinisce *multilivello* (facendo, con forza crescente nel tempo, di questa caratteristica uno dei suoi tratti più distintivi): vale a dire il profilo del recepimento, dell'attuazione, e dell'esecuzione del diritto dell'Unione europea *a livello regionale*.

Si tratta di un punto di osservazione che abbraccia e descrive un campo dispiegantesi in uno spazio delimitato da due linee di demarcazione concettuali di fondo. Da un lato, la questione generale del recepimento del diritto dell'Unione assume una specifica identità in termini di *fonti del diritto*, in-erendo al più generale problema di *quali fonti e quali procedimenti* scegliere per rendere effettiva la presenza giuridica dell'Unione – attraverso l'applicazione della sua normativa – nel suo composito territorio. Dall'altro lato, la medesima questione richiama il ruolo che sono chiamati a svolgere *i livelli di governo* posti strutturalmente al di sotto del livello statale dei paesi membri (e del livello sovranazionale dell'Unione), con riguardo al perimetro di esercizio di specifiche funzioni e declinazioni di autonomia (prima tra tutte quella legislativa, senza trascurare quella politica e amministrativa e, per gli aspetti pertinenti, quella statutaria e finanziaria).

Tali livelli sub-statali, infatti, soprattutto laddove dotati di ampie porzioni di autonomia legislativa, sono emersi quali interlocutori irrinunciabili dei territori, delle comunità e degli individui con le istituzioni dell'Unione, in vista della possibilità di prendere parte sia ai momenti di discussione e decisione alla base di interventi e azioni dell'UE, sia ai momenti attuativi e implementativi di questi, qualificando il livello regionale come un anello decisamente centrale della catena/filiera lungo la quale la c.d. “multilevel *governance* europea”¹ si

¹ Con il termine “*governance*” si intende comunemente, con riferimento all'Unione europea, «l'assetto delle relazioni intercorrenti tra istituzioni (in una prospettiva orizzontale) e tra istituzioni centrali ed enti decentrati (in una prospettiva verticale). Alla luce delle peculiarità dell'ordinamento europeo, si parla di *multilevel governance* per definire il complesso intreccio di rapporti che interessano il livello

articola. Ciò dando luogo a un *contesto* che, soprattutto in certe fasi, appare aver caricato di aspettative, più o meno fondate, il livello regionale: aspettative *'del'* livello regionale verso i livelli superiori dello Stato e delle istituzioni europee, maturate da Regioni che hanno accresciuto, o che avrebbero voluto farlo, il proprio potere di incidere sulle decisioni – normative e non – dell'Unione; e aspettative dei livelli di governo superiori *'verso'* quello regionale, in quanto livello occupato da enti (le Regioni) titolari e *responsabili* di ampie porzioni attuative del diritto e delle politiche UE.

Certo è che, in entrambi i casi, è innegabile il riflesso di tali aspettative sul piano normativo, accanto a quello politico-istituzionale: il progetto di interlocuzione politico-istituzionale tra Regioni e Unione, infatti, non può che trovarsi davanti alla necessità di *selezionare e standardizzare* precise procedure per garantire la partecipazione delle Regioni ai processi normativi dell'Unione (c.d. “fase ascendente”) e procedure attraverso cui le Regioni trasfondano nei propri ordinamenti giuridici i contenuti normativi dell'Unione (c.d. “fase discendente”), a maggior ragione evidenziandosi queste come ente intermedio e strategicamente equidistante dallo Stato e dal livello locale².

La centralità dell'ente regionale in questo progetto politico-istituzionale non ha mancato, soprattutto a cavallo dei due millenni (in un divenire preparato dagli anni precedenti e assai perdurante negli anni successivi), di cristallizzarsi nell'entusiastica retorica ruotante intorno alla nozione di «Europa delle

sovrana nazionale, il livello nazionale ed il livello sub-nazionale dei diversi Stati membri», P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, (in particolare il Par. 2, dedicato al ruolo delle Regioni nell'Unione europea e la situazione italiana) in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea: Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, G. Giappichelli, Torino, 2017, p. 1; Si vedano, inoltre A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in *Quaderni di Nomos*, 2016, disponibile all'indirizzo: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Papa_convegnoprin12-13_5_2015.pdf; L. CASSETTI, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *Federalismi.it*, n. 9, 01/05/2013.

² Pur dovendosi evidenziare, a tal proposito, come con il termine “Regioni” possano indicarsi enti caratterizzati da tratti differenti, giacché «la diversa struttura interna degli Stati membri dell'UE rende difficile equiparare le rispettive autonomie territoriali, il che di riflesso rende impossibile individuare un concetto unitario di “regioni” valevole per tutti gli Stati membri dell'UE. Si potrebbero definire “regioni” non solo le autonomie territoriali denominate in tale modo dal proprio ordinamento costituzionale, ma ogni livello di governo territoriale compreso tra lo stato centrale o federale e gli enti territoriali, individuando così in ogni stato membro un “livello subnazionale”, che può definirsi “terzo livello” (decisionale del sistema) dopo Unione e Stato membro», C. PERATHONER, *Le 'Regioni' nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *Federalismi.it*, FOCUS – L'Europa delle Regioni 20 anni dopo, n. 7 - 27/03/2020, p. 66 (corsivo mio). Si vedano inoltre: C. KLEIN - L. KRÜGER, *Regionen in Europa*, in *Schriftenreihe des Zentrums für europäische Studien*, Universität Trier, n. 37, 1998, p. 16; A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2017 (in particolare p. 3, nota 2).

Regioni», sulla base della quale maturò un cospicuo lavoro di inserimento³ (in atti anche di evidente rilievo, quali i Trattati e i Protocolli⁴) del tema della

³ Superando l'originaria assenza nei Trattati istitutivi di una chiara definizione del ruolo delle Regioni (si è, in tal senso, parlato di *Landesblindheit*, di iniziale «cecità» dell'Europa verso gli ordinamenti regionali; Cfr., anche con riguardo alle ragioni di questa scelta nei trattati istitutivi, O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, FOCUS – L'Europa delle Regioni 20 anni dopo, n. 7 - 27/03/2020, pp. 46-47), dall'inizio degli anni ottanta dello scorso secolo, la questione dell'interazione tra ordinamenti giuridici interni degli Stati membri e quello sovranazionale europeo aveva iniziato a declinarsi in vista della definizione del ruolo delle Regioni: ne è prova, ad esempio, l'interesse per l'elaborazione e la promozione di programmi di sviluppo regionale in documenti quali Dichiarazioni comuni del Parlamento, del Consiglio e della Commissione (spicca, tra questi, la *Dichiarazione comune* del 1984). L'obiettivo era quello di rendere le Regioni soggetti istituzionali capaci di qualificarsi come interlocutori credibili delle Istituzioni europee, aprendo così un processo di rafforzamento progressivo della presenza delle articolazioni territoriali che ha poi trovato, fin dal 1988, un suo primo punto di stabilità con l'istituzione del *Consiglio consultivo degli enti regionali e locali* e l'emanazione della *Carta comunitaria della regionalizzazione*.

⁴ Sarà il Trattato di Maastricht (entrato in vigore il primo novembre 1993) a definire il punto di svolta di questo processo tramite l'istituzione del *Comitato delle Regioni*, composto dai rappresentanti delle comunità regionali e locali, a cui viene concessa la facoltà di esprimere pareri, molti dei quali obbligatori (sul punto, si vedano S. RICCI, *The Committee of the Regions and the Challenge of European Governance*, pp. 109-129, in C. PANARA - A. DE BECKER (editors), *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer Verlag, 2010; M. MASCIA, *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 1996; S. PIAZZA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella costruzione del regionalismo europeo*, Ed. Libreria Progetto, Padova, 1998). Il Trattato modificò, inoltre, la composizione interna del Consiglio dell'UE, così da consentire spazi di rappresentanza degli esecutivi regionali, e introdusse il principio di sussidiarietà, attualmente trasfuso all'art. 5.3 del TUE, secondo il quale, «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». A distanza di anni, la questione si è ulteriormente evoluta con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il primo dicembre 2009), che richiama il Protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità, ove si riscontrano molteplici previsioni relative all'esigenza di coinvolgere le Regioni nell'attuazione e nella formazione del diritto dell'Unione (tanto, quindi, nella fase discendente quanto in quella ascendente). Da ricordare come questo abbia fissato, tra gli elementi più significativi, all'art. 4.2 TUE, che «l'Unione rispetta l'eguaglianza fra gli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»; all'art. 3.3. TUE il riconoscimento della *coesione territoriale* come obiettivo fondamentale della politica dell'Unione; e, all'art. 10.3 TUE, che «Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini» (ulteriore elemento che rimarca la necessità di valorizzare i livelli sub-statali). Con la Revisione del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, è poi proseguito il percorso verso un più ampio coinvolgimento della dimensione regionale e locale, fissando che le consultazioni che la Commissione europea effettua ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa «devono tener conto, se del caso, della *dimensione regionale e locale* delle azioni previste»; che i progetti di atti legislativi europei devono essere accompagnati da schede sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità così da valutarne l'*impatto sulla legislazione statale* «ivi compresa, se del caso, la *legislazione regionale*», nonché gli oneri che ricadono «sugli enti regionali o locali»; che ciascuno dei Parlamenti nazionali può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali

partecipazione delle Regioni alla produzione e all'attuazione del diritto dell'Unione. Una retorica che, confrontandosi con una realtà multiforme e mutevole, sembra oggi porre l'osservatore di fronte a interrogativi circa *cosa si sia effettivamente realizzato in tal senso*, con quali costi, con quali benefici, a favore e a scapito di chi e di che cosa: sono, questi, interrogativi che assumono ancora più rilevanza – e che risultano per molti versi doverosi – qualora a porsi sia il giuspubblicista domestico che intenda chiarirsi quale sia effettivamente il livello di successo implementativo di questa «Europa delle Regioni» nel suo contesto statale e regionale di riferimento.

Il tutto, a maggior ragione, perché queste dimensioni contestuali vengono a manifestarsi, con le loro caratteristiche in termini di previsioni e di stato di implementazione, pienamente immerse in un contesto (quello dell'«Europa delle Regioni») qualificatosi come scenario anche di consistenti «illusioni e delusioni»⁵, che non può che riproporre il quesito su quale debba essere il ruolo delle Regioni in un'«Unione europea a rischio di crisi di identità»⁶ (o, addirittura, in «crisi “esistenziale”»⁷) e che, ribaltando la carica progettuale originaria, potrebbe addirittura condurre al passaggio «dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa»⁸.

La diffusa e persistente narrazione dell'«Europa delle Regioni» è infatti venuta a maturare in un contesto socio-economico – quello in cui si avviò il «decollo del “regionalismo comunitario”»⁹ – ben diverso da quello attuale, abbondantemente mutato a seguito della crisi economica esplosa nel 2008¹⁰, dagli

ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà, spettando a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi; che il Comitato delle Regioni ha il potere di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'UE nel caso in cui un atto legislativo europeo sia ritenuto lesivo del principio di sussidiarietà per il quale il Trattato prescrive la consultazione del medesimo ai fini della sua adozione. A completamento di questa ricognizione, è importante ricordare il contenuto dell'art. 13 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ove si richiama il rispetto del «patrimonio regionale» nella formulazione ed attuazione delle politiche europee nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, e il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ove si stabilisce che l'Unione, nel contribuire alla salvaguardia e allo sviluppo dei valori comuni, rispetta l'ordinamento dei pubblici poteri degli Stati membri «a livello nazionale, regionale e locale».

⁵ O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, FOCUS – L'Europa delle Regioni 20 anni dopo, n. 7 - 27/03/2020.

⁶ M. BELLETTI, *Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?*, in *Diritti regionali*, fasc. 1, 2018, 1, pp. 9 – 30.

⁷ L. FROSINA, *La crisi “esistenziale” dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2018.

⁸ C. DE FLORES, *“Remettre les Régions a leur place”*. *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013.

⁹ O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»*, op. cit., 2020, p. 47.

¹⁰ Sul rapporto tra la c.d. «Europa delle Regioni» e la crisi, si vedano G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1125 ss., e A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato*

effetti ancora non risolti, ma anzi aggravati dai più recenti eventi connessi all'emergenza pandemica Covid-19. Basti pensare alle fragilità che sono emerse, se non deflagrate, nelle relazioni tra Unione, Stati membri e livelli sub-statali, con particolare visibilità e impatto sul già declinante livello di fiducia di ampie porzioni della popolazione del continente verso le istituzioni europee (acuendo la percettibilità di una «verità di fondo: l'idea di una Europa unita che si esprime nell'Unione europea non ha ancora raggiunto il cuore della cittadinanza europea»¹¹). Motivi di incertezza sul cammino dell'Europa hanno crescentemente occupato, infatti, l'arco temporale che dalla crisi del 2008 giunge ai giorni nostri, come testimoniano i principali filoni di accuse (di provenienza politica e geografica notevolmente variegata) rivolte all'Unione, tacciata – a torto o a ragione, con vari gradi di fondatezza a seconda della critica – di derive tecno-burocratiche, di eccessiva vicinanza a poteri forti (soprattutto bancari) a scapito di una reale attenzione solidaristica all'esercizio dei diritti sociali, di distanza dalle realtà territoriali e di conseguente incapacità di rispettarne le specificità, interpretarne i bisogni e fornire a questi risposte adeguate.

È questo il terreno ove sono maturate spinte fortemente centrifughe (talvolta ricondotte con buona dose di approssimazione e di atecnicità alle generiche categorie del “sovranoismo” e del “populismo”, termini decisamente penetrati e diffusi nel linguaggio politico contemporaneo), di cui sono espressione il fenomeno noto come “Brexit”¹², i movimenti analoghi in vari paesi europei, il decisionismo sempre più marcato che caratterizza alcuni grandi paesi uniti sotto il segno del c.d. “Gruppo di Visegrád” (in particolare Polonia e Ungheria). Un terreno, peraltro, già arato e predisposto a forme di contrapposizione (e alle «delusioni» sopra ricordate) dalla annosa questione del *deficit democratico* ascrivito alle istituzioni europee, anche questo pesante ipoteca sulla fiducia e sul consenso riscossi dall'Unione presso i popoli dei territori europei.

ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multi-level governance, in *Federalismi.it*, n. 9, 01/05/2013.

¹¹ C. PERATHONER, *Le 'Regioni' nel diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 62.

¹² Per una ricostruzione del fenomeno, soprattutto con riguardo alle sue implicazioni di ordine giuridico, si vedano: S. PEERS - D. HARVEY, *Brexit: the Legal Dimension*, in C. BARNARD - S. PEERS (a cura di), *European Union Law*, 2ª ed., Oxford, 2017, pp. 815-836; J. A. HILLMAN - G. HORLICK (a cura di), *Legal Aspects of Brexit: Implications of the United Kingdom's Decision to Withdraw from the European Union*, Washington, 2017; C. BARNARD, *Law and Brexit*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2017, vol. 33, n. 1; F. FABBRINI (a cura di), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, 2017; B. DE WITTE, *The future of variable geometry in a post-Brexit European Union*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 2, vol. 34, 2017; C. LUO, *Brexit and its Implications for European Integration*, in *European Review*, 2017, vol. 25, n. 4; S. PEERS, *The Brexit: The Legal Framework for Withdrawal from the EU or Renegotiation of EU Membership*, Oxford, 2016; H. ZIMMERMANN - A. DÜR (a cura di), *Key Controversies in European Integration*, The European Union Series, 2ª ed, Basingstoke 2016.

Sul piano strettamente giuridico è, inoltre, da rilevarsi una forte vulnerabilità di fondo preesistente alla crescente crisi contemporanea dell'Unione, ma che a seguito dell'incremento dei colpi di questa pare configurarsi come fattore determinante della fragilità dell'Unione: mi riferisco «alla sua *incerta natura giuridica*, che in questi ultimi anni non sembra aver trovato una connotazione più identificativa nonostante gli importanti cambiamenti giuridico-istituzionali introdotti dal Trattato di Lisbona»¹³. Non solo, infatti, «non si è prodotta l'auspicata evoluzione costituzionale, che risultava legata per lo più all'entrata in vigore del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa»¹⁴, ma addirittura «si è registrata un'involuzione costituzionale e democratica che ha interessato tanto l'Unione europea quanto gli Stati membri»¹⁵. Guardando nel suo complesso strutturale e funzionale l'Unione, risulta difficile negare il fatto che la *governance* europea, «lungi dall'avvicinarsi a un sistema di *government*, e tantomeno a un modello di governo costituzionale e democratico»¹⁶, abbia piuttosto imboccato la via di «un *processo involutivo* che si è compiuto prevalentemente con un ulteriore rafforzamento della dimensione intergovernativa e un fenomeno più generale di *fuga dal diritto dell'Unione*»¹⁷.

È quindi alla luce delle caratteristiche del tempo presente che appare logico e opportuno recuperare la riflessione sull'attuazione del diritto dell'Unione a livello regionale, in particolare per tracciare un bilancio dello stato dell'arte che consenta di osservarne la reale normalizzazione all'interno della vita legislativa delle Regioni italiane, indagarne l'effettività, e concettualizzare quali punti di forza e quali criticità emergano con più evidenza. Questo, non secondariamente, per individuare soluzioni atte a rendere le fonti regionali capaci di raccogliere il *duplice ordine di sfide* a cui il presente le pone dinnanzi: lo stesso presente che si manifesta squarciando ogni cortina ideologico-retorica sinora resistita, così disvelando quella «incerta natura giuridica» dell'Unione sopra ricordata, e conferendo forza crescente alla «fuga dal diritto dell'Unione» (due problemi complessi, la cui soluzione generale esula abbondantemente dal mero ambito regionale, il quale rappresenta però una tessera del mosaico nel suo insieme indiscutibilmente degna di approfondimento per ciò che si evidenzia di sua competenza).

¹³ L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea*, op. cit., 2018, pp. 1-2 (corsivo mio). Sul punto si vedano, inoltre: S. GOZI, *Il Governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2011; F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010; A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2009; P. BILANCIA - M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009.

¹⁴ L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea*, op. cit., 2018, p. 2.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, corsivi miei.

Da un lato, infatti, permangono disposizioni che *impongono*¹⁸ l'adattamento degli ordinamenti regionali alla normativa proveniente dall'Unione (sfida dell'adattamento al diritto UE come segmento dell'*adempimento di obblighi verso i livelli di governo superiori*). Dall'altro, emergono refrattarietà di lungo periodo e, più recentemente, vere e proprie diffidenze verso le politiche dell'Unione – si pensi all'ampio successo elettorale di formazioni euroscettiche che attualmente guidano esecutivi regionali non solo italiani – e, di conseguenza, verso le norme giuridiche che da essa derivano, ciò delineando un atteggiamento di fondo quanto meno cauto nel trattare il recepimento (sfida dell'*esercizio dell'autonomia regionale*, della fedeltà alla propria identità e al perseguimento di soluzioni calibrate sui bisogni e sulle specificità del territorio).

In buona sostanza, se il recepimento e l'attuazione del diritto dell'Unione presso le Regioni italiane manifesta da tempo, già di per sé, segni di ritardo e criticità nella messa a sistema di modalità pienamente funzionanti, necessitando quindi di una adeguata riflessione e di scelte operative precise, le caratteristiche del presente vanno nella direzione di promuovere e catalizzare una rinnovata attenzione – tanto teorica quanto pragmatica – verso questa porzione dell'attività legislativa regionale, al fine di capire come *procedere ottemperando*

¹⁸ Allo stato attuale la questione dell'adattamento del diritto regionale – come più in generale di quello interno – al diritto dell'Unione appare configurarsi giuridicamente come un *obbligo*, secondo uno schema che può essere qui sintetizzato ricordando come l'attuazione delle norme europee ricada sulle Regioni nelle materie affidate alla loro competenza legislativa (potendo esse dare applicazione diretta agli atti dell'Unione secondo quanto previsto dal c. 5 dell'art. 117 Cost.). Per quanto riguarda le materie di competenza concorrente, l'atto in cui si è previsto di fissare i principi fondamentali è la legge di delegazione europea. Qualora sussista *inerzia* da parte delle Regioni e delle Province autonome in materia di attuazione della normativa europea, lo Stato può adottare – previo parere della Conferenza Stato-Regioni – disposizioni volte a tale attuazione (pur queste qualificandosi come *cedevoli*, perdendo efficacia allorché le Regioni adottino le proprie discipline attuative). Inoltre, a riprova dell'obbligo di adeguamento alla normativa UE, vi è la costituzionalizzazione (art. 117, c. 5 e art. 120, c. 2) del *potere sostitutivo* dello Stato verso le Regioni che non procedono ad adempiere all'obbligo in questione: un potere che trova la sua ragione di esistere nel fatto che è proprio lo Stato ad essere chiamato a rispondere – in quanto soggetto membro dell'Unione – per eventuali inadempimenti (si pensi alle *procedure di infrazione*, artt. 258 e 260 TFUE e art. 15, l. n. 234/2012) imputabili ad enti e organi presenti nel suo territorio. Completa il quadro la previsione del *diritto di rivalsa* dello Stato nei confronti delle Regioni responsabili di violazioni in tal senso (art. 43, l. n. 234/2012). Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico* (Diciassettesima edizione), G. Giappichelli, Torino, 2019, p. 394. Lo schema sintetizzato radica in un articolato percorso evolutivo in cui ha assunto un ruolo di primo piano la giurisprudenza europea, la quale prevede che tutti gli organi dello Stato, comprese le autorità amministrative e gli enti sub-statali, siano tenuti a disapplicare la normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione provvisto di efficacia diretta «ovvero, dove possibile, ad interpretare la prima conformemente al secondo, adottando i provvedimenti necessari ad assicurare ed agevolare la piena efficacia di tale diritto, al fine anche di non coinvolgere la responsabilità dello Stato di appartenenza» (Corte di giustizia, 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA*).

*agli impegni assunti ma senza snaturare l'essenza dell'autonomia legislativa regionale*¹⁹.

A fronte della complessità generale sinora ricostruita, che investe in larga parte dinamiche fuori dalla portata del singolo legislatore regionale, l'oggetto del presente lavoro viene qui circoscritto a uno studio delle previsioni normative attualmente vigenti in Italia in materia di recepimento, attuazione ed esecuzione del diritto dell'Unione a livello regionale, lasciando sullo sfondo alcuni grandi interrogativi che investono alcune questioni "esistenziali" dell'Unione europea. Qui non si intende, infatti, dare risposta (riprendendo alcuni stimoli di riflessione citati sopra) al perché le illusioni siano divenute delusioni, al se e al come l'Europa attraversi una crisi di identità, o al se si perverrà a Regioni senza Europa: questioni su cui probabilmente avrà da riflettere anche la scienza politologica, dovendo però tali interrogativi essere ben presenti nella riflessione del costituzionalista, a partire dalle innegabili implicazioni possibili (si tratta di questioni ragionevolmente capaci di incidere in profondità aspetti inerenti alla forma di stato, alla forma di governo, ai diritti e alle libertà, e sicuramente alle fonti dell'ordinamento).

Sebbene questo lavoro non sia lo spazio, pertanto, di un approfondimento sulle ricordate questioni "esistenziali" (che anche in senso costituzionale si riconnettono *tout court* alla struttura dell'Unione e alla fisiologia relazionale tra le sue istituzioni e tra queste e i livelli inferiori), le medesime non possono non essere richiamate riguardo a specifici punti di interconnessione con gli elementi qui analizzati, determinando un quesito di fondo su come debbano essere pensate e tradotte in realtà azioni di adattamento delle fonti regionali a quelle europee. E tale quesito potrebbe essere così formulato: intendiamo concepire la questione del recepimento e dell'attuazione come un fine per adempiere al quale dobbiamo porre in essere un *sistema meccanico e acritico di trasposizione* – potenzialmente forzoso – del diritto dell'Unione negli ordinamenti regionali, o come un *sistema democratico di interazione* tra i due livelli di governo (in sinergia, ovviamente, con quello statale), dove quello regionale abbia a disposizione, e utilizzi con una certa regolarità, spazi e strumenti efficaci per esprimersi, anche per esempio consentendo ai soggetti – istituzionali e della società civile – che 'vivono' e si muovono al suo interno di apportare i loro contributi (in modi e forme ordinatamente disciplinati)?

Il quesito sembra riproporre, *mutatis mutandis*, una dicotomia rilevata e magistralmente esposta da Benedetto Croce in relazione alla qualità delle traduzioni, nella sua *Estetica come scienza dell'espressione e linguistica generale*.

¹⁹ Ai fini di un inquadramento generale del rapporto tra autonomia regionale e istituzioni europee, si veda A. SIMONATO, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2017.

Teoria e Storia (1902), ove l'autore rilevava: «Ogni traduzione [...] o sminuisce e guasta, ovvero crea una nuova espressione, rimettendo la prima nel crogiuolo e mescolandola con le impressioni personali di colui che si chiama traduttore. Nel primo caso l'espressione resta sempre una, quella dell'originale, essendo l'altra più o meno deficiente, cioè non propriamente espressione: nell'altro saranno sì due, ma di due contenuti diversi. Brutte fedeli o belle infedeli».

Ancorché l'ambito disciplinare e l'oggetto di questa osservazione siano totalmente distinti da quelli del presente lavoro, la sua vividezza concettuale veicola un parallelismo utile a focalizzare il senso del quesito *supra* formulato, intorno al quale ruota gran parte dell'analisi qui condotta. Ovvio che qui non interessano la 'bellezza' o la 'bruttezza' nel senso di pertinenza della critica letteraria, e che tali nozioni siano da intendere, nel caso di un discorso sulle fonti giuridiche, nella duplice veste di ciò che determina un prodotto funzionale o disfunzionale, democratico (in quanto condiviso e accettato) o non democratico (in quanto imposto da una coerenza meramente autoritativa). Al di là di un primo interrogarsi se il recepimento regionale possa limitarsi a una 'traduzione' (vale a dire a una trasposizione immediata e meccanica), qualsiasi risposta non potrebbe fare a meno di essere ulteriormente approfondita sul fatto che tale "traduzione" debba prendere la via della *bruttezza fedele* o quella della *bellezza infedele* (nel senso chiarito e applicabile al caso specifico).

Ma probabilmente l'opzione più ragionevole è quella di contemplare una *terza via*, estranea al codice binario della riflessione estetica e noetica crociana, e che ben si attaglia invece allo sforzo del giurista che analizza il presente e che cerca soluzioni *pro futuro*: quella del soffermarsi sullo sforzo di comprendere come utilizzare gli strumenti e le procedure disponibili, a normativa invariata (e, per la verità, attualmente in gran parte inattuata), con lo scopo di perseguire l'impegno dell'adeguamento senza comprimere lo spazio di autonomia legislativa di cui le Regioni, pur immerse nell'architettura della *multi-level governance* europea, sono e rimangono costituzionalmente titolari. L'utilizzo delle previsioni già vigenti, in modo da ottimizzare le potenzialità degli strumenti già predisposti, ma analizzati in vista di una attuazione non meccanica e acritica, si presenta come un'ipotesi senz'altro meritevole di particolare considerazione.

Ecco allora che la riflessione necessita di soffermarsi su come debba essere strutturato e come possa funzionare quel *crogiuolo* (sempre per usare il lessico crociano) ove avvengono le operazioni volte ad amalgamare le fonti dell'ordinamento regionale con quelle dell'Unione. Lo spessore giuridico alla metafora del crogiuolo è, euristicamente, fondato sulla base del ruolo attribuibile agli spazi – fisici e non – dell'elaborazione procedurale, ma anche e soprattutto della *discussione*, come tipico dell'attività delle Assemblee legislative, dove all'atto del "mescolare" e dell'amalgamare spetta il compito di *creare nuove*

“*espressioni*” in termini di contenuti del diritto regionale, distillandole alla luce del principio democratico che porta a produrre diritto come sintesi di scambio tra posizioni diverse (ove alle “*impressioni*” dei “*traduttori*” corrispondono le *opzioni normative* – a loro volta frutto di sintesi tra interessi, esigenze e bisogni diversi – tra le quali selezionare i contenuti delle nuove fonti). Questo dovendo maturare, naturalmente, all’interno del ricordato obbligo di recepimento e attuazione, i cui esiti sembrano – al momento – poco suscettibili di essere negoziati con l’Unione o di essere elaborati dispiegando al massimo l’autonomia (e dunque la discrezionalità) delle Regioni.

Dal piano euristico c’è, ad ogni modo, da giungere a quello più rigoroso della concettualizzazione e della definizione di *quali spazi e quali strumenti normativi e procedurali* siano, più fondatamente possibile, quelli da conservare, attivare, promuovere e valorizzare nel percorso futuro dell’adeguamento della normativa regionale a quella europea. Un percorso che comporta, ora più che mai, il bisogno di *osservare il tragitto sinora compiuto e ragionare su come proseguire*. Si tratta di una riflessione che matura in vista di una rotta indicata, e che qui viene considerata un parametro dato e costante (il fatto in sé che le Regioni debbano recepire e attuare la normativa europea), non posto in discussione, *ma che necessita altresì di una selezione di soluzioni tecniche che, come precise indicazioni di percorso, si ricongiungano in una strategia volta a definire un itinerario* (che, per definizione, si struttura determinando tracciato, mezzi, tempi, e regole: qualcosa, dunque, di ben diverso e più articolato di un procedere affidato all’inerzia, all’urgenza, alla sollecitazione esterna più o meno conflittuale e sanzionatoria). Scopo del presente lavoro è, dunque, quello di compiere alcune concettualizzazioni riconducibili a tali aspetti, auspicabilmente individuando delle *coordinate* utili a definire tale ipotesi di *itinerario pro futuro* (coordinate idonee, in prospettiva, a sistematizzare – aggiornando e rivedendo lo stato presente – una vera e propria “*cassetta degli attrezzi*” riguardanti l’attuazione della normativa UE, disponibile per le istituzioni regionali).

Il perseguimento di questi obiettivi è venuto qui a porsi in essere seguendo, in termini di *metodo*, una modalità di ricostruzione e analisi che potrebbe definirsi “*a calice*”, della quale l’organizzazione dei contenuti e dell’impianto complessivo del presente lavoro è espressione. La struttura del medesimo ricalca, infatti, quella tripartita del calice (che si articola, dall’alto verso il basso, in *coppa, stelo e piede*), non solo riguardo al mero dato numerico riferibile a tre componenti fondamentali, ma anche alla morfologia, alla volumetria e alla funzione di queste tre componenti.

La “*coppa*” del calice, in quanto componente più ampia e deputata a raccogliere il liquido ospitato, decantandolo e predisponendolo all’uso, è rappresentata dalla ricognizione delle fonti statali che delineano i tratti di fondo (quali strumenti, soggetti e procedure) mediante i quali si struttura il ruolo delle

Regioni italiane nel recepimento e nell'attuazione del diritto dell'Unione prima e dopo la riforma del Titolo V (Par. 2).

Dalla ricognizione delle fonti dello Stato si scende quindi lungo lo “*stelo*”, operando una messa a fuoco sulla dimensione regionale attraverso l'analisi dei contenuti delle varie tipologie di fonti regionali coinvolte (dagli Statuti di «seconda generazione» alle leggi di procedura e alle leggi europee) e della loro implementazione (Par. 3). Tra gli aspetti rilevanti di questa parte spiccano quelle che potremmo definire delle “linee di tendenza” venutesi a condensare intorno ai due principali modelli che si rinvengono nell'esperienza regionale italiana: il *modello periodico* e il *modello saltuario*. Si tratta, dunque, non solo di osservare come le Regioni abbiano disciplinato l'ambito che qui interessa, ma anche di indagare quanto, con quale frequenza e con quali risultati le norme prodotte siano state e vengano applicate, auscultando il “polso” del livello regionale attraverso la significatività delle sue esperienze e dei relativi dati qualitativi e quantitativi. Punti focali, questi, che rendono lo “stelo” fondatamente saldo per impugnare il calice senza il rischio di perdere di vista il contenuto della “coppa” e di disperderlo (di fatto sprecandolo), permettendo di fruirne potenzialmente appieno, promuovendone e valorizzandone (forse anche riscoprendone) “il gusto”, il valore e le potenzialità.

Lo stelo appena descritto giunge, così, al “*piede*” del calice, dove il *focus* dell'osservazione critica sulle norme regionali e sul loro stato di implementazione si riallarga, nelle riflessioni conclusive (Par. 4), verso concettualizzazioni di ordine generale e astratto, e dunque capaci di attagliarsi – sia pur con la dovuta attenzione alle specificità contestuali – alle Regioni italiane nel loro insieme, cercando di identificare e definire le possibili “tappe” strumentali e procedurali utili nella costruzione dell'annunciato *itinerario* per l'attuazione regionale del diritto dell'Unione *hic et nunc*. Un “piede”, dunque, attraverso il quale non ci si intende solo e semplicemente ‘muovere’, ma si intende intraprendere un cammino ragionato, ordinato e reso efficace mediante coordinate che riducano al minimo il rischio di perdere l'orientamento.

2. L'attuazione del diritto dell'Unione europea da parte delle Regioni italiane: strumenti, soggetti e procedure nella normativa statale italiana prima e dopo la riforma del Titolo V

Con riguardo alla fase discendente, la normativa italiana prodotta dallo Stato ha, nel corso del tempo, significativamente tradotto – almeno in termini di previsioni – le indicazioni provenienti dalla dimensione sovranazionale europea in un progressivo crescendo di possibilità procedimentali²⁰. L'attuazione del

²⁰ Parallelo a una espansione delle competenze legislative regionali e al tentativo di valorizzazione degli esecutivi e delle Assemblee legislative riconducibili a questo livello di governo.

diritto dell'Unione è, infatti, un elemento presente nell'ordinamento italiano da ben prima della riforma del Titolo V, occasione che si qualifica senza dubbio come il momento di principale innovazione della disciplina della forma di Stato – in senso territoriale – italiana, ma che non è esonerabile dall'osservazione di come la stessa abbia originato un quadro complicato e non privo di ambiguità in fatto di allocazione delle competenze²¹ tra Stato e Regioni (sia in generale, sia in riferimento all'aspetto attuativo del diritto dell'Unione che qui interessa), «operando a volte una vera e propria riallocazione, anche in deroga alle norme interne, delle competenze attuative»²².

Il quadro normativo attuale appare, pertanto, quale risultato di un divenire evolutivo composito, in cui si sono intrecciate previsioni normative e organizzative inerenti a strumenti e procedure nati in momenti storico-istituzionali decisamente diversi, in larga parte ancora in attesa di implementazione o, laddove questa sia avvenuta, suscettibili di essere approfonditi in relazione alla loro efficacia.

2.1. La normativa statale antecedente alla riforma del Titolo V: dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 alla legge 24 aprile 1998, n. 128

In tempi decisamente lontani rispetto al presente (più per il mutato contesto che non in senso strettamente cronologico), fu il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 a tentare di regolare significativamente l'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni²³. Con la legge 16 aprile 1987, n. 183²⁴ veniva inaugurata la possibilità per le Regioni a Statuto speciale di attuare in modo diretto le

²¹ Sul punto si veda S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale: la definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2012.

²² S. FANIZZI, *La partecipazione delle Regioni alla fase discendente della normativa europea*, in *Osservatorio Legislativo Interregionale*, Firenze, 27 settembre 2012, p. 1. Ciò poiché, prosegue l'autrice, «la pur legittima finalità di non esporsi ad inadempimento di fronte agli organi comunitari ha portato lo Stato ad intervenire con la propria normativa di dettaglio nelle materie sottoposte alla potestà legislativa regionale, vincolando e superando così i legislatori regionali», *ibidem* (si tratta di una considerazione valida anche per gli anni a seguire).

²³ Esso adottò una soluzione che riconosceva la possibilità di intervenire in questo tipo di attuazione da un lato, mentre dall'altro riservava allo Stato «la titolarità di poteri sostitutivi in caso di inadempimento regionale» (S. FANIZZI, *ult. op. cit.*, p. 1). In buona sostanza, il legislatore regionale poteva attuare norme comunitarie, ma solamente nel caso in cui «queste fossero già state recepite con legge statale indicante i principi inderogabili e contenente una disciplina di dettaglio cedevole nel caso di successivi interventi regionali» (*Ibidem*). Tale impostazione trovava fondamento nella giurisprudenza costituzionale di quegli anni, in particolare nella sent. n. 182 del 1976 e, successivamente, nella sent. 81 del 1979: da queste si desumeva come l'esercizio dei poteri appena descritti da parte dello Stato, anche laddove previsto in una legge ordinaria, valesse pure per le Regioni ad autonomia speciale, in quanto il suo fondamento nasceva da un *interesse nazionale* verso un adempimento corretto degli obblighi comunitari.

²⁴ Sul «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee».

direttive comunitarie. Va rilevato come la legge in questione diversificasse notevolmente il regime attuativo spettante alle Regioni a Statuto ordinario da quello spettante alle Regioni a Statuto speciale²⁵.

Sarà però con la legge 9 marzo 1989, n. 86 – c.d. legge La Pergola – recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” che si giungerà a un significativo passo in avanti in materia di recepimento del diritto dell’Unione, almeno a livello statale. Sul piano statale, la legge (che rispondeva espressamente all’esigenza di accelerare il processo attuativo della normativa UE in Italia) procedeva ad istituire un meccanismo annuale in virtù del quale diveniva compito del Parlamento italiano approvare una *legge comunitaria*²⁶ contenente provvedimenti finalizzati a conformare l’ordinamento interno agli obblighi comunitari sorti nell’anno in questione, quali regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni CECA. Oltre alla procedimentalizzazione dell’adozione della legge comunitaria statale, la legge provvedeva ad istituire la *sessione comunitaria della conferenza Stato-Regioni* quale spazio dedicato alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale. Per quanto concerne l’attuazione a livello regionale, però, la legge appare meno innovativa, confermando l’impianto di fondo della l. n. 183/1987²⁷.

²⁵ Come emerge chiaramente dal Titolo II della legge (“Atti normativi comunitari ed adeguamento dell’ordinamento interno”) ove, in continuità con quanto previsto nel D.P.R. 616/1977, si prevedeva – in presenza di una raccomandazione o direttiva comunitaria da recepire da parte di Regioni a Statuto ordinario – che il Governo predisponesse, nel più breve tempo possibile, un disegno di legge nel quale venissero fissate le norme di principio necessarie per le materie attribuite alle Regioni. Le Regioni a Statuto ordinario, pertanto, non potevano procedere ad un’attuazione immediata, dovendo attendere dal livello statale l’individuazione e la fissazione di principi alla luce dei quali si sarebbe, poi, dovuta orientare la propria attività legislativa di recepimento e attuazione. La diversificazione tra tipologie di Regioni agiva, invece, in vista di un maggiore riconoscimento per le Regioni a Statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano che, nelle materie di competenza esclusiva, potevano procedere all’immediata attuazione di raccomandazioni e direttive comunitarie, pur fatto salvo l’obbligo di doversi adeguare – nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi Statuti speciali – alle leggi dello Stato (art. 13). In sintesi, spettava ad esse l’attuazione *immediata* per le materie di competenza esclusiva, mentre – in analogia con quanto previsto per le Regioni a Statuto ordinario – per le materie di competenza concorrente l’attuazione rimaneva *mediata*.

²⁶ Per un inquadramento generale delle caratteristiche di questa fonte, si vedano A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc.giur.*, XVIII, Roma, 1995, e M. E. GENNUSA, *Legge comunitaria*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006; per quanto riguarda aspetti critici che si evidenziarono sin dai primi anni di approvazione di queste leggi, si veda N. LUPO, *Il riordino normativo nelle leggi comunitarie tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 1998, 963 ss.; sull’evoluzione della medesima a seguito della riforma del Titolo V, si rimanda a A. PITINO, *Verso una nuova legge Comunitaria. Stato e Regioni tra l’attuazione del titolo V e il nuovo trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, G. Giappichelli, Torino, 2005.

²⁷ Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome avrebbero mantenuto, nelle materie di competenza esclusiva, la facoltà di procedere con attuazione immediata alle direttive comunitarie (pur ciò non valendo per le raccomandazioni, art. 9), fatta salva la necessità di adeguarsi alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi Statuti.

Circa le materie di competenza concorrente, tutte le Regioni – sia a Statuto ordinario, sia a Statuto speciale – avrebbero potuto dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. Alla legge comunitaria (o ad altra legge dello Stato volta a dare attuazione a direttive in materia di competenza regionale) spettava il compito di indicare quali disposizioni di principio non erano derogabili dalla legge regionale e dovevano prevalere sulle disposizioni contrarie eventualmente già prodotte dagli organi regionali.

Con la legge 24 aprile 1998, n. 128²⁸ si procedeva a modificare l'art. 9 della l. n. 86/1989, accrescendo il ruolo delle Regioni a Statuto ordinario, alle quali veniva riconosciuta la possibilità di attuare immediatamente le direttive comunitarie (come nel caso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano²⁹). La sessione comunitaria della conferenza Stato-Regioni si confermava quale spazio orientato all'approfondimento e alla discussione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale. Nello stesso atto normativo si stabiliva, inoltre, che le leggi regionali e provinciali attuative di direttive comunitarie dovessero riprodurre nel titolo il numero identificativo di ogni direttiva attuata e che numero ed estremi di pubblicazione di ciascuna legge dovessero essere comunicati al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.2. La Riforma del Titolo V. Gli elementi di innovazione nel testo costituzionale e i conseguenti tratti evolutivi nelle fonti sub-costituzionali

Le pur rilevanti introduzioni sopravvenute grazie agli atti normativi sin qui ricordati (in particolare la legge comunitaria e la sessione comunitaria della conferenza Stato-Regioni) erano maturate a Costituzione invariata: il compito di prevedere e fornire indicazioni in materia di attuazione del diritto dell'Unione a livello regionale si presentava, dunque, confinato alle fonti di rango primario dello Stato (quali la l. n. 183/1987, la l. n. 86/1989 e la l. n. 128/1998).

La riforma del Titolo V della Costituzione, operata mediante la legge costituzionale n. 3/2001, alterò significativamente quel confinamento alle sole fonti primarie, costituzionalizzando la presenza dell'Unione europea nella vita istituzionale delle Regioni (per ciò che qui interessa, in particolare, agli artt. 117 e 120), soprattutto in relazione all'esercizio della potestà legislativa e alle attività

²⁸ “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1995-1997”.

²⁹ L'articolo 13, c. 5, della l. n. 128/1998 modificava l'art. 9 della legge La Pergola pervenendo alla seguente soluzione: «Le Regioni, anche a Statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie».

ad essa riconducibili. Potestà che – proclama il comma 1 dell’art. 117 – deve essere esercitata «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». L’articolo prosegue riconoscendo allo Stato *competenza esclusiva* in materia di «rapporti dello Stato con l’Unione Europea» (c. 2, lettera a³⁰), ma garantendo uno spazio alle Regioni laddove (c. 3) «i rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni» vengono indicati come oggetto di *legislazione concorrente*. Vengono poi costituzionalmente previste (c. 5) – rafforzando ulteriormente il ruolo delle Regioni nei processi qui osservati – la fase “ascendente” e quella “discendente” come momenti fondamentali dell’interazione tra Regioni e UE. Ciò configura a tutti gli effetti un «diritto-dovere»³¹ delle Regioni (e delle Province autonome di Trento e Bolzano) nel partecipare attivamente, «nelle materie di loro competenza», alle decisioni «dirette alla formazione degli atti normativi comunitari» (fase “ascendente”) e nel provvedere «all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea» (fase “discendente”). Il testo del medesimo comma specifica che ciò debba svolgersi «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del *potere sostitutivo*³² in caso di inadempienza». Un riferimento testuale, quello alle *norme di procedura* stabilite da legge dello Stato, che avrebbe rivelato, di lì a poco, la necessità di essere chiarito dalla Corte costituzionale, avendo tale indicazione generato dubbi sulla costituzionalità di leggi di procedura parallelamente approvate dalle Regioni.

Le fonti in materia di attuazione regionale del diritto dell’Unione conoscevamo, con la riforma del Titolo V, un importante ampliamento al livello gerarchico più alto, trovando un nuovo spazio di trattazione (riconoscimento e previsione) del tema che qui interessa all’interno del testo costituzionale. Ma questo ampliamento della varietà di fonti disciplinanti tale tema non si sarebbe limitato alla costituzionalizzazione dello stesso, giacché il descritto riconoscimento costituzionale non tardò a produrre effetti innovativi sull’ordinamento, non solo con riguardo alla novellazione delle fonti statali di rango primario

³⁰ Alla medesima lettera a, i ricordati rapporti dello Stato con l’Unione europea compaiono significativamente affiancati da «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e da «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea».

³¹ S. FANIZZI, op. cit., 2012, p. 3.

³² Per un approfondimento della nozione di potere sostitutivo nel quadro dei rapporti Stato-Regioni (in particolare dopo la riforma del Titolo V), si vedano M. P. IADICICCO, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, G. Giapichelli, Torino, 2003; A. POLICE, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni: condizioni e limiti di esercizio*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 653 ss.; M. MICHETTI, *Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, I.S.S.I.R.F.A., ottobre 2012, disponibile all’indirizzo: <http://www.issirfa.cnr.it/michela-michetti-titolo-v-e-potere-sostitutivo-statale-profilo-ricostruttivi-ed-applicativi-ottobre-2012.html>

statali esistenti e alla produzione di nuovi atti di equivalente natura, ma esercitando un *vero e proprio effetto propulsivo nella produzione di atti sub-statali* (sempre di rango primario, anche se non esclusivamente, data – per esempio – la presenza dei Regolamenti delle Assemblee) in cui le Regioni sembrarono accettare la “nuova sfida”, cristallizzando al loro interno aspetti centralmente strategici in fatto di attuazione del diritto dell’Unione (come si vedrà specificamente al Par. 3). Spiccano, tra questi, i “nuovi” Statuti regionali (a cui sono generalmente seguite – con tempistiche e modalità variabili – altrettanto nuove adozioni di atti di natura regolamentare, quali i Regolamenti interni delle Assemblee legislative regionali), le leggi regionali di procedura e le – spesso previste ma non sempre prodotte – leggi regionali europee (talvolta anche indicate posponendo i due aggettivi, vale a dire sotto la dicitura “legge europea regionale”³³; l’aggettivo “europea”, peraltro, ha progressivamente soppiantato – per esempio mediante novellazione di testi precedenti³⁴ – l’aggettivo “comunitaria”³⁵).

2.3. La normativa di rango primario statale dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (“La Loggia”) alla legge 24 dicembre 2012, n. 234

Per quanto concerne le fonti di rango primario a livello statale, i primi esempi in senso cronologico direttamente orientati all’adeguamento dell’ordinamento alla luce dei nuovi dettati costituzionali possono essere riscontrati nella legge 5 giugno 2003, n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, c.d. legge La Loggia (che avrebbe comportato, per la sua attuazione, l’approvazione dell’Accordo di cooperazione siglato in Conferenza Stato-Regioni, del marzo 2006), e nella legge 4 febbraio 2005, n. 11 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al

³³ Indicazione utilizzata, per es., nel caso della legge pugliese (art. 11 della l. reg. Puglia 9 aprile 2018, n. 11), disponibile all’indirizzo:

<http://oli.consiglio.regione.toscana.it/wp-content/uploads/annalisamen-zani/c864634e211a05c651b81e8e41d716d1.pdf>

³⁴ È questo, per es. il caso della legge emiliano-romagnola, la cui indicazione è stata modificata mediante la l. reg. 11 maggio 2018, n. 6, che andava ad operare – tra gli altri – anche questo intervento sulla dicitura utilizzata nella precedente l. reg. 28 luglio 2008, n. 16 (l’art. 13 della l. reg. 6/2018, “Modifiche all’articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2008”, prevede infatti – c. 1 – che «Nella rubrica e all’alinea del c. 1 dell’articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2008 la parola “comunitaria” è sostituita dalla seguente: “europea”»), disponibile all’indirizzo: https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2008;16&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0&ev=1

³⁵ Un’operazione analoga può essere riscontrata anche nella proposta di modifica del primo comma dell’art. 117 tentata con la riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi” (bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016): al fine di adeguare tale disposizione alle innovazioni introdotte – segnatamente sul piano terminologico – dal Trattato di Lisbona, la formulazione dell’espressione «vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario» avrebbe dovuto essere sostituita con «vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea».

processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". A queste si sarebbe aggiunta, a distanza di un significativo lasso di tempo, la legge 24 dicembre 2012, n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

La legge La Loggia rispondeva all'obiettivo di dare fattivamente inizio al processo di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle nuove norme costituzionali. Per quanto concerne i rapporti tra Stato, Regioni e Unione europea, la finalità della l. n. 131/2003 consisteva nell'individuazione dei vincoli alle potestà legislative statali e regionali discendenti dal primo comma dell'art. 117 Cost., ridefinendo le modalità di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti dell'Unione derivanti dall'art. 117, c. 5. L'art. 1 della legge definisce – al primo comma – i vincoli alla potestà legislativa di Stato e Regioni, riaffermando che questi sono (ai sensi dell'articolo 117, c. 1) «quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute», di cui all'art. 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art. 11 della Costituzione, «dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali». Agli artt. 5 e 6³⁶ viene disciplinata la c.d. "fase ascendente"³⁷, implicante la partecipazione delle Regioni alle attività istituzionali dell'Unione, all'elaborazione degli atti normative e delle politiche, non secondariamente con il fine di dare seguito alle nuove previsioni che riconoscevano alle Regioni il potere di concludere e dare attuazione ad accordi e intese di natura internazionale. L'art. 8, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo,

³⁶ Per un'analisi approfondita degli artt. in questione, si veda P. CAVALERI - E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (L. 5 giugno 2002, n. 131)*, G. Giappichelli, Torino, 2004.

³⁷ Per una ricostruzione generale degli aspetti inerenti alla fase ascendente che comprenda osservazioni sugli sviluppi derivanti sia dalla riforma del Titolo V (sul lato domestico-nazionale), sia dall'approvazione del Trattato di Lisbona (sul lato sovranazionale dell'Unione), si veda S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, G. Giappichelli, Torino, 2008. Con specifico riguardo alla partecipazione da parte delle Regioni, si veda FRANCESCO PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea: le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, G. Giappichelli, Torino, 2012. Circa l'interazione tra Parlamento e Assemblee regionali (sulla base di un'analisi di esperienze attuative), si veda C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2013. Per un caso di studio regionale (Emilia-Romagna) a tre anni dall'approvazione dello Statuto (avvenuta nel 2005), si veda M. RICCIARDELLI, *Il metodo della RER per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 16, 2008. Con riguardo a questo profilo presso la Regioni a Statuto speciale, si veda M. E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018.

esplicita le modalità mediante le quali tale potere può esplicarsi da parte dello Stato³⁸.

Il successivo sviluppo della normativa statale – implicante l’abrogazione definitiva della legge La Pergola (l. n. 86/1989) – venne a realizzarsi attraverso la legge 4 febbraio 2005, n. 11, “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (c.d. legge Buttiglione), che introduceva significativi interventi³⁹ sia per quanto concerne la fase ascendente⁴⁰ che quella discendente.

³⁸ Nei casi e per le finalità previsti dall’articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all’ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l’organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento (c. 1). Al c. 2 si prevede che qualora l’esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al c. 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. Il c. 3 dispone che, fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l’esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito. Nei casi di assoluta urgenza (c. 4), qualora l’intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall’articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. I provvedimenti sostitutivi (c. 5) devono essere proporzionati alle finalità perseguite. In fine, al c. 6, si prevede che il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l’applicazione dei commi 3 e 4 dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all’articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all’articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all’articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

³⁹ Ai fini di una ricostruzione (operata ai tempi dell’adozione dell’atto) dei contenuti – e delle relative implicazioni – della l. n. 11/2005, si rimanda a M. CARTABIA - L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005.

⁴⁰ Con riguardo alla fase ascendente, nonostante la legge Buttiglione lasciasse invariato il contenuto dell’art. 5 della l. n. 131/2003, essenzialmente attinente ai *rapporti diretti tra Regione e Unione europea* e quindi riguardante i lavori da espletarsi presso le sedi istituzionali dell’Unione (basati sulla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni ai gruppi di lavoro e ai comitati), va rilevato come la medesima manifestò un atteggiamento più deciso in relazione all’*interazione tra Regioni e Stato centrale*, prevedendo non solo un potenziamento del ruolo delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza dei Presidenti), ma anche obblighi di informazione e di trasmissione – a carico del Governo italiano – dei progetti di atti comunitari e dell’Unione europea, delle proposte e delle materie di competenza regionale che risultano inserite all’ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell’Unione europea, degli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e delle loro

Riguardo a quest'ultima, l'art. 8 (dedicato alla legge comunitaria) si apre prevedendo, al c. 1, che «Lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie». Si prevedono poi *obblighi informativi* in capo al Presidente del Consiglio dei ministri (o al Ministro per le politiche comunitarie)⁴¹. Di rilievo è inoltre la previsione di una *verifica di conformità* dell'ordinamento giuridico italiano al diritto dell'Unione⁴²

Il percorso evolutivo sinora preso in considerazione (in particolare a seguito della legge La Pergola del 1989 e della legge Buttiglione del 2005) è stato, dunque, caratterizzato dall'istituzione della legge comunitaria, quale strumento legislativo *periodico* – caratterizzato da una procedura «unitaria e cadenzata»⁴³ – volto a garantire un recepimento della normativa europea che, stando alla lettera delle fonti ricordate, avrebbe dovuto porsi in essere *tempestivamente*. Uno scopo perseguito sia attraverso la predisposizione di deleghe al Governo e alle Regioni, sia in forma diretta. Pur avendo effettivamente consentito un passo in avanti in termini di adeguamento, però, il meccanismo annuale continuava a mostrarsi piuttosto lontano dal recepimento «tempestivo» atteso, attestandosi come «farraginoso» – nel senso che spesso le «leggi comunitarie» hanno rappresentato solo uno spostamento cronologico e una dispersione dei centri di imputazione dell'attuazione⁴⁴ – ed ha comunque confermato la scarsa

modificazioni, compresi i documenti di consultazione (per es. comunicazioni, libri verdi e libri bianchi) predisposti dalla Commissione europea. A ciò andava ad aggiungersi la necessità di trasmettere osservazioni da parte delle Regioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei.

⁴¹ Il quale è tenuto ad informare con tempestività le Camere e, «per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, le regioni e le province autonome» (c. 2), degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee.

⁴² I cui risultati vanno trasmessi «agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome» (c. 3) per la formulazione di ogni opportuna osservazione; la medesima verifica deve svolgersi presso le Regioni, per quanto riguarda le materie di loro competenza, ma in questo caso i risultati sono da trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche comunitarie, accompagnati da una segnalazione circa le misure da intraprendere. All'esito della verifica, e *tenuto conto delle osservazioni inviate dalle Regioni*, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 31 gennaio di ogni anno presenta al Parlamento un disegno di legge recante: «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee»; tale titolo è completato dall'indicazione «Legge comunitaria», seguita dall'anno di riferimento (c. 4).

⁴³ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Federalismi*, n. 1, 2017, p. 2.

⁴⁴ Circa le principali cause di inefficienza della legge comunitaria, si veda (in particolare il Par. 4) G. PISTORIO, *Lo strumento della legge annuale*, in (a cura di) E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI,

partecipazione parlamentare⁴⁵ all'intero processo di formazione e recepimento degli atti normativi»⁴⁶.

Sarà a distanza di sette anni dalla legge Buttiglione, e a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁴⁷, che verrà essenzialmente a delinearci lo scenario attuale: con la legge 24 dicembre 2012, n. 234⁴⁸ si cercò di intervenire sulle varie criticità emerse. Alla luce di questo obiettivo (la dottrina rilevò sin da subito la necessità di indagare se tale legge fosse da ritenere sufficientemente completa per perseguirlo in modo soddisfacente⁴⁹), e tenendo presenti le indicazioni contenute nel Trattato di Lisbona, la legge provvide a rimodulare i rapporti tra Parlamento e Governo, determinando un rilevante ampliamento del ruolo degli organi parlamentari nella definizione delle politiche dell'Unione

Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, Cacucci Editore, Bari, 2018.

⁴⁵ Per un approfondimento sul rapporto tra Parlamenti degli Stati membri e istituzioni europee, si vedano M. OLIVETTI, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2012, e P. BILANCIA, *The role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009; con specifico riguardo verso le ricadute procedurali sulle attività del Parlamento italiano, si vedano A. ESPOSITO, *L'adeguamento delle procedure parlamentari*, in E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI, (a cura di) *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, op. cit., 2018, e G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013.

⁴⁶ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea*, op. cit., 2017, p. 2.

⁴⁷ Trattato che comporterà non solo rilevanti mutamenti istituzionali nell'organizzazione sovranazionale (si veda L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, 43 ss.), ma anche nelle relazioni tra Assemblee legislative statali (si veda A. M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2012), e – aspetto che qui maggiormente interessa – a livello sub-statale: si vedano, a tal proposito, L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2015; F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, G. Giappichelli, Torino, 2012; L. DOMENICHELLI, *Il Trattato di Lisbona: un decisivo passo in avanti per le autonomie territoriali*, in *La cittadinanza europea*, n. 1-2, 2010, 165 ss.; C. MANDRINO, *The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions*, in *Eur. Jour. Law Ref.*, 2008, 515 ss.

⁴⁸ La quale – entrata in vigore il 19 gennaio 2013 – sostituiva integralmente la legge Buttiglione.

⁴⁹ Si vedano, in tal senso, le analisi intraprese (all'indomani dell'approvazione della legge) in P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le regioni*, n. 5-6, 2012, p. 839 ss., e in M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013; C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2014. Inoltre, più recentemente, M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1, 2018; S. BARONCELLI, *Lo sdoppiamento della "legge comunitaria": una scelta avveduta?*, in (a cura di) E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI, *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, op. cit., 2018 e, nello stesso volume collettaneo, G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*.

europea⁵⁰, e non mancando di trattare la partecipazione al processo di formazione della normativa dell'Unione da parte di Regioni, Province autonome, autonomie locali e parti sociali.

Sul piano della produzione di atti normativi finalizzati al recepimento del diritto dell'Unione, appare particolarmente degno di nota come venisse ad istituirsi un vero e proprio sdoppiamento della tradizionale legge comunitaria annuale, soppiantata da due atti distinti: la *legge di delegazione europea* e la *legge europea*⁵¹, con la prima che avrebbe mantenuto una cadenza annuale (pur potendo approvarsi una legge di delegazione nel secondo semestre), mentre alla seconda si attribuiva un carattere sostanzialmente residuale, data la sua eventualità⁵². Spicca, tra le finalità di questa fonte, una certa volontà di renderla uno strumento "correttivo" nei casi di cattivo recepimento, potendo essa «recare ogni altro adempimento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea. In particolare reca le disposizioni per rimediare alle procedure di infrazione»⁵³. La legge prevede, inoltre, a definire le modalità di coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni (sia in fase di elaborazione della normativa europea, sia in fase di applicazione nell'ordinamento nazionale a seguito della sua adozione), e a intervenire su aspetti specifici, come il coordinamento nel settore degli aiuti di Stato, le attività contro le frodi, e la cooperazione amministrativa in materia di mercato interno. Non da ultimo, regola le procedure volte all'attivazione dei ricorsi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Con specifico riguardo alla dimensione regionale, la l. 234/2012 fissa dei precisi *obblighi informativi* in capo al Governo e a favore delle Regioni: al c. 2 dell'art. 29 si stabilisce infatti che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informi con tempestività le Camere e (per il

⁵⁰ Appare degno di nota come si preveda che, per quanto concerne le risultanze dei vertici UE, dovranno essere tempestivamente (entro 15 giorni), informati gli organi parlamentari. Il vincolo sembra ancor più stringente per gli accordi che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria, o che producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica: in tal caso, qualora il Governo non dovesse conformarsi agli atti di indirizzo del Parlamento, dovrà provvedere a darne spiegazione alle Camere, chiarendo la posizione assunta dal Presidente del Consiglio o da un Ministro da lui delegato.

⁵¹ Per un *focus* specifico sugli effetti complessivi di tale «sdoppiamento», si rimanda al già citato lavoro di A. Celotto nella sua interezza (A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea*, op. cit., 2017). Si vedano, inoltre, C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, Anno XCVI, Fasc. 3, 2013 (in particolare Par. 11), e L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n.234. Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

⁵² I contenuti dell'una e dell'altra sono regolati, rispettivamente, dai commi 2 e 3 dell'art. 30 della l. n. 234/2012.

⁵³ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea*, op. cit., 2017, p. 5.

tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome) le Regioni e le Province autonome degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea. Lo stesso deve poi (c. 3) procedere a *verifica*, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, *dello stato di conformità* dell'ordinamento interno e trasmetterne «le risultanze tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità», agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione, a riprova di un impianto di fondo che – almeno in termini di previsione – sembra incline a uno scambio reciproco tra livello statale e livelli sub-statali (dove lo scambio *non sembra limitarsi a una mera natura informativa*, assumendo tale natura la valenza di presupposto per eventuali sviluppi che tengano conto delle menzionate opportune osservazioni provenienti da Regioni e Province autonome).

Infatti, la verifica di conformità non spetta solo al Governo nazionale, e gli obblighi informativi non vanno esclusivamente nella direzione Governo-Regioni, ma anche viceversa, giacché – sempre al c. 3 – la disposizione sopra ricordata viene completata da quella secondo cui, «nelle materie di loro competenza», le Regioni e le Province autonome «verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti» e sono tenute a trasmettere, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze delle verifiche effettuate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee, «con riguardo alle misure da intraprendere» (a ulteriore riprova di presupposti per un interscambio dialogico tra i due livelli di governo).

I profili inerenti al recepimento e all'attuazione del diritto dell'Unione a livello regionale vengono trattati, nell'ambito dello “sdoppiamento” delle fonti di livello statale, come contenuti specifici della legge di delegazione europea e della legge europea. In virtù delle disposizioni contenute all'art. 30, la legge di delegazione europea reca tra i suoi contenuti – c. 2 – disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle Regioni e dalle Province autonome (lettera *f*) e disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le medesime «esercitano *la propria competenza normativa* per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea» nelle materie di cui all'art. 117, c. 3, della Costituzione (lettera *g*). La legge europea reca (c. 3, lettera *e*), invece, disposizioni

emanate «nell'esercizio del potere sostitutivo⁵⁴ di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione», in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 41, c. 1⁵⁵, della l. n. 234/2012.

La normativa statale che attua le disposizioni del c. 5 dell'art. 117 della Costituzione sembra mostrare, alla luce di quanto sin qui emerso dal suo percorso evolutivo, *la compresenza di un significativo moto espansivo di riconoscimento degli spazi propri delle Regioni, da un lato, con la permanenza di una forte criticità sistemica di fondo* (che gioca a sfavore di una piena valorizzazione delle Regioni per ciò che qui interessa), dall'altro. Con riguardo al dato oggettivo che l'evoluzione normativa abbia potenziato il ruolo delle Regioni in fatto di recepimento e attuazione del diritto dell'Unione, è difficile negare che sussistano diversi elementi alla luce dei quali la legislazione nazionale «sembra configurare un sistema di partecipazione regionale alla fase discendente del rapporto con l'Unione europea che, se sicuramente individua una pluralità di sedi istituzionali di raccordo, strumenti di partecipazione e canali di comunicazione che potenziano il ruolo delle autonomie sub-statali nell'ambito di una struttura tendenzialmente integrata, al tempo stesso lascia alle singole Regioni *importanti*

⁵⁴ Quello del potere sostitutivo rimane, in tal modo, un tema a dir poco centrale, che la l. n. 234/2012 eredita dalla normativa precedente e che sviluppa, non solo nella sua stesura originaria, ma anche nelle successive modificazioni. L'art. 36, modificato dalla legge europea 2014, e successivamente dalla legge di stabilità 2016, estende così anche alle norme dell'UE non autonomamente applicabili (modificanti modalità esecutive e contenuti di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale) la disciplina degli atti di esecuzione non autonomamente applicabili adottati dal Consiglio dell'UE o dalla Commissione in esecuzione di atti dell'Unione già recepiti (o già efficaci nell'ordinamento nazionale), disponendo altresì che ad essi, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, sia data attuazione mediante decreto ministeriale (le modifiche sopraggiunte eliminarono il richiamo all'art. 17 della l. n. 400/1988). Per quanto concerne i riflessi della questione sul piano regionale, il nuovo comma 1-bis contiene una specifica disciplina circa l'esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inerzia delle Regioni relativamente all'attuazione di atti di esecuzione dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. I provvedimenti statali adottati in ricorrenza di tale ipotesi (ove si dovrà dichiarare esplicitamente la loro natura sostitutiva e il carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute) si applicano, nelle Regioni inadempienti, a decorrere dalla scadenza del termine di attuazione della norma europea, perdendo efficacia allorché sarà entrata in vigore la normativa regionale.

⁵⁵ Al c. 1 dell'art. 41 («Poteri sostitutivi dello Stato») si stabilisce che, in relazione a quanto disposto dagli articoli 117, c. 5, e 120, c. 2, della Costituzione, fermo restando quanto previsto dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per le Regioni e per le Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma. I provvedimenti statali recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

*marginari di discrezionalità ed autodeterminazione nella costruzione del proprio modello di adattamento al diritto europeo»⁵⁶. È, però, altrettanto innegabile come tale risultato debba confrontarsi (uscendone significativamente ridimensionato) con il fatto che le Regioni svolgano, tuttavia, «un ruolo marginale nel recepimento del diritto UE, malgrado la previsione costituzionale dell'art. 117, c. 5 Cost. Del resto, tale ruolo sconta la *incongruenza di fondo per cui sono gli Stati ad essere responsabili* per la corretta attuazione del diritto UE, per cui la attuazione regionale viene sempre temperata da norme cedevoli e poteri sostitutivi»⁵⁷.*

3. Le fonti regionali (dagli Statuti di «seconda generazione» alle leggi europee e di procedura). Contenuti e implementazione: linee di tendenza e criticità tra modello periodico e modello saltuario

Si è già accennato a come anche il livello regionale, parimenti a quanto osservato circa le fonti statali (anzi, con lo stimolo ulteriore del ruolo assunto a seguito della riforma del Titolo V), non esitò a tradurre in diritto positivo i nuovi contenuti del testo costituzionale, sin dai primi anni di implementazione degli stessi⁵⁸.

Il fatto che anche le fonti regionali potessero essere ritenute idonee a disciplinare il recepimento e l'attuazione del diritto dell'Unione non apparve subito univocamente accettato, tanto da richiedere l'intervento della Corte costituzionale che provvide a chiarire il punto, pronunciandosi sulla ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni, con la sent. n. 372 del 2004. L'occasione si manifestò avendo ad oggetto alcune parti del nuovo Statuto della Toscana, verso le quali il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva espresso dubbi in fatto di legittimità costituzionale e sollevato la relativa questione. Tra le parti di testo interessate dal procedimento sollevato dal ricorrente vi era – per ciò che qui interessa – l'art. 70 (“Rapporti con l'Unione europea”), in particolare il c. 1, ove si afferma che gli organi di governo e il consiglio «partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale»: una previsione che, stando ai dubbi sollevati dal Governo, si poneva in contrasto con i contenuti del quinto comma dell'art. 117 del novellato Titolo V, che «attribuisce alla legge statale le forme di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione

⁵⁶ A. GALLETTI, *Il ruolo delle regioni nell'unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 23 marzo 2019, pp. 18-19.

⁵⁷ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea*, op. cit., 2017, pp. 8-9.

⁵⁸ F. Bientinesi ha parlato, in tal senso, di una vera e propria «esportazione del modello statale sul versante regionale» (si veda *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, pp. 849 ss.

degli atti comunitari»⁵⁹. La decisione della Corte dichiarò, allora, l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla previsione dello Statuto toscano, in quanto non contrastante con il quinto comma dell'articolo 117 Cost., aprendo così la strada alla possibilità che le Regioni possano, nel quadro delle norme di procedura statali, a loro volta produrre atti normativi riguardanti i propri procedimenti interni finalizzati allo scopo qui analizzato⁶⁰.

Le prime fonti regionali ad accettare la "sfida" che veniva a porsi con la riforma, anche in materia di attuazione del diritto dell'Unione, furono dunque gli *Statuti regionali di «seconda generazione»*⁶¹, frutto di quella *autonomia statutaria*⁶² che trova la sua copertura apicale nel nuovo art. 123 Cost. A complemento – non sempre immediato, per la verità, dal punto di vista temporale – delle previsioni statutarie, fecero seguito le norme contenute nei *Regolamenti interni delle Assemblee legislative regionali*⁶³, che intervenivano non

⁵⁹ Per il testo della sentenza si è fatto ricorso al documento reso disponibile da Consulta on line, <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0372s-04.html>

⁶⁰ Giacché «Nel quadro delle norme di procedura che la legge statale, di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, determina in via generale ai fini della partecipazione delle regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari, la disposizione statutaria impugnata prevede la possibilità che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della citata legge n. 131 del 2003». Ciò è rafforzato, nell'argomentazione addotta dalla Corte, dal fatto che «In proposito può essere in qualche modo indicativa la regolamentazione in materia già prevista dalla Regione Toscana con la legge 16 maggio 1994, n. 37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari), la quale stabilisce al riguardo le diverse competenze del Consiglio e della Giunta regionale».

⁶¹ Tale espressione, che ha incontrato particolare diffusione per designare gli Statuti approvati a seguito della riforma costituzionale del 2001, fu coniata da R. Bifulco e compare nel volume, da lui curato, *Gli Statuti di seconda generazione*, G. Giappichelli, Torino, 2006.

⁶² Per un inquadramento della portata storica di questa nozione, con particolare riguardo alle interazioni con le istituzioni comunitarie prima della riforma della Costituzione italiana, si vedano P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale: contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1979; A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002. Per gli sviluppi della medesima nozione al tempo della riforma del Titolo V e negli immediati anni a seguire (con riguardo, quindi, ai mutamenti sopravvenuti), si vedano A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, G. Giappichelli, Torino, 2001; B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le regioni*, 2004, pp. 309 ss.

⁶³ Fonti oggetto di non poche riflessioni e controversie per quanto concerne la collocazione che spetta loro nella gerarchia delle fonti italiane. Si può a tal proposito ricordare come si siano delineate posizioni che ritenevano fondato estendere a tali atti alcuni punti derivanti dalla dottrina che vedeva nei Regolamenti parlamentari atti con forza di legge sindacabili dalla Corte costituzionale e idonei a costituire parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi statali (posizione mai condivisa dalla Corte costituzionale, che anzi la escluse – sin dai primi anni della sua attività – con la sent. n. 9/1959). Esponente di questa prospettiva fu nondimeno C. Mortati, che tese a supportare l'analogia dei

Regolamenti consiliari a quelli parlamentari: da tale assunto ne discendeva che, essendo i Regolamenti parlamentari dotati di una «posizione analoga» a quella della legge ordinaria dello Stato, pure i Regolamenti delle Assemblee regionali avrebbero trovato una loro naturale collocazione «sullo stesso piano» della legge regionale. A ciò si aggiunge come la stessa giurisprudenza costituzionale abbia affrontato, per lungo tempo, in modo analogo – giacché molti profili problematici su cui decidere si sono manifestati con forti analogie – questioni riguardanti l’una e l’altra tipologia regolamentare, non esprimendo posizioni del tutto nette, quasi a lasciare (più o meno volutamente) incompiuta una ricostruzione della fonte-Regolamento consiliare o, quantomeno, non circoscrivendola in modo netto e univoco. Pur se in forma implicita, i Regolamenti consiliari si qualificarono, per la Corte, quali atti di carattere non legislativo a rilevanza esterna, nei confronti dei quali non era da escludere l’ipotesi di conflitto di attribuzione circa le competenze statali. È questo il senso della sent. n. 14/1965, dalla quale emerge come la Corte avesse sostituito l’elemento del conflitto intersoggettivo con quello del giudizio di legittimità, in virtù della coincidenza tra vizi di legittimità e vizi di incompetenza; come osservato da L. Elia, il «conflitto di attribuzione» divenne in tal maniera «conflitto di norme», e i Regolamenti consiliari parvero suscettibili di essere trattati *come leggi regionali* impugnate sulla base del vecchio art. 127 Cost. Ma i dubbi in proposito non si risolsero con la sentenza del 1965, e la questione della posizione gerarchica di questa controversa fonte riemerse quando la Corte – in modo piuttosto assertivo (data la fragilità dell’impianto argomentativo di fondo) – lasciò trasparire, nella sent. n. 18/1970, la possibilità di equiparare il Regolamento consiliare alla legge regionale con riferimento al giudizio di legittimità in via principale qualora il Regolamento avesse disciplinato una materia riservata alla legge a meri fini elusivi, ossia per evitare i controlli statali previsti dall’ordinamento antecedente alla riforma del Titolo V. Ciò stabilizzò in parte della dottrina (non secondariamente influenzata dalla posizione di Mortati, allora membro della Corte) l’assimilazione dell’assunto secondo il quale tali Regolamenti *dovessero ritenersi dotati di forza di legge*, sebbene la Corte si fosse, nella sentenza del 1970, precipuamente concentrata sul fornire una soluzione pratica a una situazione concreta da dirimere, piuttosto che sullo scopo di sciogliere il nodo dogmatico dottrinale della questione (che rimase sullo sfondo, irrisolto, determinando una sostanziale impossibilità di considerare certa la forza di legge dei Regolamenti consiliari). Tale posizione venne ribaltata dalla giurisprudenza costituzionale successiva, con particolare vigore a partire dalla sent. n. 288/1987, ove si proclamava l’inammissibilità della questione di legittimità sollevata verso i Regolamenti consiliari. Una sentenza, questa, su cui è ragionevole ipotizzare un certo condizionamento derivante dalla sent. n. 154/1985 relativa all’insindacabilità dei regolamenti parlamentari, sebbene la sindacabilità dei regolamenti consiliari venne esclusa in quanto tali atti si evidenziarono privi di un «ruolo essenziale nella produzione dell’ordinamento». D’altronde, appare chiaro come le decisioni assunte nella sent. n. 154/1985 maturassero in argomentazioni di altra natura, da cui l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari veniva a discendere dalla posizione centrale dei rami del Parlamento nazionale nel sistema complessivo delle istituzioni del paese: aspetto chiaramente non richiamabile per le Assemblee legislative regionali, nondimeno sulla base di una posizione radicata da tempo nella Corte (fondata sull’assunto – fissato nella sent. n. 66/1964 – che al Parlamento sia riconducibile la sfera della sovranità, alle Assemblee regionali la sfera dell’autonomia). Da quel momento, l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale italiana sembra aver statuito e consolidato una posizione nettamente più chiara rispetto al passato, *secondo la quale i Regolamenti interni delle Assemblee legislative delle Regioni non possono essere considerati fonti di rango primario con forza di legge*; ciò segnando la vittoria di quelle posizioni sostenute, tra gli altri, da A. Pace, L. Elia, V. Onida e U. De Siervo, i quali non riconoscevano tale attribuzione (invece riconosciuta ai Regolamenti parlamentari) ai Regolamenti regionali, nonostante i medesimi studiosi non si facessero portatori di tesi “interniste”. Se, si badi bene, la collocazione dei Regolamenti di questo tipo non è infatti quella delle fonti primarie, sembra altrettanto difficile qualificarli come atti meramente interni alle Assemblee regionali, potendo essi costituire oggetto di conflitto di attribuzione e non essendo nei loro confronti precluse forme di sindacato esterno: si evidenzia, così, come tali fonti possano venire sottoposte ai rimedi giurisdizionali ordinari dei giudici comuni, se contenenti norme in grado di ledere posizioni giuridiche soggettive. Si tratta di un punto non di poco conto, peraltro confermato dal livello apicale della giustizia amministrativa: ne è chiaro esempio (peraltro in fase successiva alla Riforma del Titolo

secondariamente con l'obiettivo di regolare aspetti procedurali e organizzativi in attuazione dei contenuti degli Statuti. Sul piano dell'attività legislativa successiva, l'evoluzione della disciplina rileva, poi, un ulteriore *step* nel percorso – a tratti accidentato – dell'implementazione delle norme su recepimento e attuazione della normativa UE: quello intrapreso mediante l'approvazione di *leggi regionali di procedura* e la previsione di *leggi regionali europee* (originariamente denominate “*comunitarie*”).

La centralità degli Statuti di «seconda generazione» nella ricostruzione operata in relazione all'oggetto del presente lavoro trae la sua ragione d'essere dalla più generale portata del mutamento del ruolo di questa fonte⁶⁴, che veniva a caricarsi di uno spessore e di una progettualità ben diversi rispetto agli Statuti di «prima generazione», alla luce del nuovo ruolo assunto dalle Regioni italiane. Le differenze tra le due generazioni di Statuti, in un clima istituzionale permeabile alla ormai diffusa nozione-slogan dell'“Europa delle Regioni”, non tardarono a manifestarsi con forza, ben attestate da un – talvolta anche vigoroso – inserimento dell'Unione europea nei nuovi testi statutari. Ciò appare lampante constatando il fatto che «Gli originari testi statutari erano privi di riferimenti in materia comunitaria»⁶⁵; una lacuna che, in realtà, appare naturalmente spiegabile osservando il contesto in cui gli Statuti di prima generazione erano nati e che pertanto «era addebitabile solo in minima parte ad una scarsa attenzione europeista delle Regioni che, tra l'altro, sarebbe stata in larga misura giustificata dal fatto che all'epoca dell'approvazione degli Statuti, tanto ordinari quanto speciali, lo scenario comunitario era tutt'altro che definito»⁶⁶.

Mutato lo scenario di contesto (lavorato in profondità sia dalle evoluzioni istituzionali dell'Unione europea e dei suoi rapporti con gli Stati membri, sia dalla riforma costituzionale⁶⁷), gli Statuti di «seconda generazione» invero

V) la sent. n. 6770/2003 della V sezione del Consiglio di Stato, con la quale veniva a confermarsi il fatto che nel Regolamento consiliare vada individuato «un atto formalmente e “soggettivamente” amministrativo che non rappresenta espressione della fondamentale funzione di direzione suprema della cosa pubblica», da ritenere pertanto una *fonte secondaria con efficacia esterna*, le cui disposizioni sono sindacabili e annullabili, qualora ne venga rilevato il carattere lesivo. Il medesimo orientamento verrà confermato l'anno successivo dallo stesso organo, ma da altra sezione (IV), con la sent. n. 1559/2004 e con la sent. n. 5499/2004: si consolidava, così, la qualificazione del Regolamento consiliare quale atto espressione «di *normazione secondaria*, del tutto privo di copertura costituzionale».

⁶⁴ Con riguardo al ruolo degli Statuti regionali seguiti alla riforma del titolo V, si veda F. CLEMENTI, *Statuti per differenziare, Statuti per unire. L'esperienza degli Statuti regionali in Italia*, in M. SALVATI - L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue Regioni (1945-2011)*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2015.

⁶⁵ FRANCESCO PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, op. cit., 2012, p. 158.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ In riferimento ai rapporti tra Unione europea e Regioni antecedenti a questi momenti di trasformazione, si veda A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1041 ss.

un'impostazione completamente diversa⁶⁸, orientata a fissare un'interrelazione stabile e quanto più possibile collaborativa tra livello regionale e livello europeo⁶⁹, fondata su una sorta di condizione ontologica di esistenza intimamente connessa al *reciproco riconoscimento* (auspicabilmente destinato a riflettersi sul piano dell'ordinamento giuridico e della sua effettività). Dato tale reciproco riconoscimento, «Le Regioni componenti l'Unione sono dunque partecipi del medesimo ordinamento giuridico e possono, dunque, prendere parte all'elaborazione di atti comunitari (c.d. fase ascendente) e contribuire *direttamente*⁷⁰

⁶⁸ Ai fini dell'inquadramento del nesso tra Statuti regionali successivi alla riforma del Titolo V e dimensione comunitaria, si vedano (per osservazioni elaborate durante il primo periodo di produzione dei "nuovi" Statuti): S. ALOISIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 3-4 marzo 2005, Pisa, 2006; B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2007; L. FERRARO, *Gli statuti regionali e l'Europa*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2007, 85 ss. Per osservazioni più vicine ai giorni nostri: P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1, 2018.

⁶⁹ Per delle analisi di portata complessiva (contemporanee o di poco successive alla riforma del Titolo V) concernenti le innovazioni nei rapporti tra Unione europea e regionalismo italiano, si vedano: L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione Europea*, in L. CHIEFFI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, G. Giappichelli, Torino, 2004, 41 ss.; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, 231 ss.; A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, 129 ss.; L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003; G.F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 913 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, G. Giappichelli, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano tra prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002. Per analisi significativamente successive alla riforma costituzionale italiana e ai successivi sviluppi istituzionali dell'Unione (per es. l'approvazione del Trattato di Lisbona, 18 ottobre 2007), invece: J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007, pp. 933 e ss.; A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano 2008; E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, G. Giappichelli, Torino, 2008; A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, 835 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2015; G. DI DANIELI, *Rapporti tra Regioni e Unione. Il nuovo potere estero delle Regioni*, disponibile all'indirizzo:

http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/coccolina/documenti/oli/pubblicazioni/NUOVI%20STATUTI%20REGIONALI/17%20-%201-Rel_Europa.pdf; M.C. BUTTIGLIONE, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea*, 7/2015, disponibile all'indirizzo: www.centrosipinelli.eu/Working_papers/Working_Papers_n.7-2015_Buttiglione.pdf

⁷⁰ Corsivi miei.

all'attuazione del diritto comunitario ed internazionale (c. d. fase discendente⁷¹)»⁷², avendo esse ottenuto (nondimeno con l'assenso della Corte, mediante la sent. 372/2004), in relazione a questo ultimo aspetto, «di poter dare attuazione, *anche normativa*⁷³ ove necessaria, a regolamenti e a direttive comunitarie»⁷⁴.

La trasposizione di questa impostazione nel testo dei nuovi Statuti ha dato luogo a elaborazioni e adozioni di principi, strumenti e procedure diverse, che configurano un quadro ad alta variabilità. Volendo concentrare l'attenzione (e adottandoli come parametri-chiave alla base della concettualizzazione che qui si intende proporre) sugli *strumenti normativi e sulle soluzioni adottate in termini di esercizio della funzione legislativa* per recepire e attuare il diritto dell'Unione, è possibile constatare la sussistenza di *tre principali linee di tendenza* che portano a inscrivere gli Statuti delle Regioni ordinarie attualmente vigenti in tre corrispondenti gruppi (qui presentati, in ordine crescente, secondo il grado di dettaglio espresso nelle previsioni):

1) Statuti che si limitano a una sorta di “livello minimo”, che viene a sostanziarsi nel generale riconoscimento – significativa è la presenza di *principi* in tal senso e/o il richiamo a quelli europei – nella vita istituzionale regionale del ruolo dell'Unione europea, che ne emerge come dimensione con la quale appare ineludibile lo sviluppo di relazioni concepite come elemento da perseguire e valorizzare (non si esclude il riferimento a recepimento e attuazione del diritto dell'Unione, ma si forniscono indicazioni scarsamente incidenti circa la produzione di fonti regionali *ad hoc*);

2) Statuti che forniscono indicazioni variabilmente strutturate in materia di relazioni Regione-UE, spesso contemplando aspetti che definiscono – almeno nella sostanza – i procedimenti in fase ascendente e discendente, nondimeno menzionando esplicitamente la necessità di *ricorrere a un atto legislativo* finalizzato al recepimento della normativa UE (questo non esclude che esistano previsioni, contenute in altra fonte, inerenti alla legge regionale europea);

3) Statuti che rafforzano la previsione di adottare un atto a carattere legislativo ai fini dell'attuazione del diritto UE, specializzando tale previsione attraverso un'indicazione ben definita: sono gli Statuti che contemplano

⁷¹ Per un approfondimento delle ripercussioni dei mutamenti descritti sui tratti salienti propri dell'attuazione e, più genericamente, della fase discendente, si rimanda a P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2013; M. BINI, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quad. reg.*, 2011, 825 ss.

⁷² L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, 2005, p. 54.

⁷³ Corsivo mio.

⁷⁴ P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico* (Terza edizione aggiornata), G. Giappichelli, Torino, 2018, p. 393.

espressamente lo strumento della *legge regionale europea* (trasfondendo nel sistema delle fonti regionali uno strumento normativo tipico del livello statale).

Sembra utile specificare che i gruppi così concettualizzati non sono, di per se stessi, indicativi di una gradazione automaticamente corrispondente a livelli di bassa o elevata intensità di recepimento e attuazione della normativa UE: una presenza anche forte di disposizioni in Statuto non coincide *ipso facto* con una massiccia attuazione, come l'appartenenza al primo gruppo, di converso, attesta semplicemente una presenza debole del tema nello Statuto, ma non per questo comporta necessariamente una altrettanto debole presenza di attività volte a recepimento e attuazione⁷⁵.

Un caso chiaramente esemplificativo del primo gruppo è quello dello Statuto pugliese⁷⁶, dove non manca, in via di principio, il riconoscimento della dimensione europea, né nei termini verticali connessi alla natura sovranazionale dell'Unione («La Regione opera nel quadro dei principi e delle norme dell'Unione europea perseguendo la valorizzazione delle politiche comunitarie regionali», art. 9, c. 1.), né nei termini orizzontali della cooperazione «con le Regioni d'Europa», ciò affiancandosi all'impegno di sostenere «opportuni e più ampi processi d'integrazione, nel rispetto delle diverse culture». Si tratta di un riconoscimento che, però, non si aggancia in modo sostanziale a ulteriori contenuti dello Statuto, non essendo riscontrabili riferimenti all'attività legislativa della Regione orientati al fine dell'attuazione del diritto dell'Unione, questione che riemerge in modo particolarmente sbrigativo all'art. 44, comparando tra le attribuzioni della Giunta regionale, alla quale (c. 1) «spetta la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti esecutivi e di attuazione delle leggi regionali e degli atti dell'Unione europea». Non solo, dunque, lo Statuto non dedica uno spazio apposito al tema, menzionandolo in un articolo che descrive le attribuzioni della Giunta, ma lo lega esclusivamente (ed è questo che colpisce maggiormente) a un esercizio di *potestà regolamentare*, non contemplando l'opportunità di prendere in considerazione quella legislativa (a cui lo Statuto, invece, rinvia consistentemente per quel che riguarda altri ambiti). A marcare la scarsa rilevanza riservata a questo aspetto, a cui appare negata una sua specifica autonomia concettuale e procedurale, il quadro è completato da un'osservazione di natura tecnico-legislativa circa l'organizzazione dei contenuti nel testo del comma in analisi, ove la scarna indicazione di cui sopra, condensata nella prima frase, si accompagna nella frase immediatamente successiva a previsioni – indipendenti e ben diverse, per tipologia e scopo – sulla

⁷⁵ Che possono essere frutto di previsioni contenute in fonti regionali diverse dagli Statuti: la legge regionale europea, per esempio, può essere prevista nei Regolamenti o nelle leggi di procedura laddove assente nello Statuto.

⁷⁶ Approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9, 28 marzo 2013, n. 8 e 20 ottobre 2014, n. 44.

delegificazione, alla quale viene per di più riconosciuto uno spessore, invece, meritevole della copertura di una fonte di rango primario («*La legge regionale* indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione»⁷⁷). Interessante come la giustapposizione della menzione dell'attuazione degli atti UE a quella della delegificazione nelle due frasi consecutive del medesimo comma concorra, paradossalmente, a evidenziarne la asimmetrica distanza in termini di rango delle fonti a cui lo Statuto affida il compito di normare l'una (oggetto di potestà regolamentare) e l'altra (oggetto di potestà legislativa), rendendo ancor più percettibile la disparità di trattamento tra le due in seno a uno Statuto che si caratterizza per abbondanza di rinvii ad altre fonti⁷⁸.

Questo livello essenziale di riconoscimento della presenza dell'Unione nella vita istituzionale della Regione può essere superato mediante la positivizzazione, non necessariamente compresente nello stesso testo statutario⁷⁹, di due tipologie di contenuti ascrivibili agli Statuti del secondo gruppo della classificazione sopra abbozzata:

a) la *menzione esplicita dell'impegno regionale* nella produzione e nell'attuazione/esecuzione della normativa europea (riferimenti, anche solo embrionali, alla fase ascendente e discendente) e/o

b) negli Statuti che hanno compiuto un ulteriore passo in avanti nel regolare le fonti regionali idonee a produrre effetti in tale ambito, *l'indicazione della legge regionale* quale fonte preposta allo scopo (non escludendo, in alcuni casi, una certa ambiguità di "convivenza" con la fonte regolamentare).

Non sempre l'esistenza del contenuto "a" implica una previsione del tipo "b", mentre quest'ultima presuppone generalmente il primo.

Lo Statuto della Regione Campania⁸⁰ si colloca nettamente nell'ipotesi *sub* "a", che vede rilevabile la sola presenza della menzione esplicita dell'impegno regionale nella produzione e nell'attuazione/esecuzione della normativa europea, senza contenere riferimenti al ruolo che in merito debbano assumere le fonti regionali di rango primario. Una prima previsione, contenuta nel Titolo II ("Regione, Unione europea e rapporti internazionali"), sembra prettamente concentrata sulla sola partecipazione alla formazione della normativa europea: all'art. 9 – dedicato all'integrazione europea – si dichiara che la Regione si

⁷⁷ Corsivo mio.

⁷⁸ A prescindere dal tipo di fonte coinvolta, è infatti sicuramente innegabile come, in generale, lo statuto pugliese sia «caratterizzato da un ricorso abbondante alla tecnica del rinvio ad altre fonti per l'adozione di scelte tutt'altro che marginali», M. OLIVETTI, *Il nuovo statuto della Regione Puglia*, maggio 2005 (Testo della comunicazione presentata all'incontro di studi in memoria di G. Mor, aggiornato al 10.1.2005), I.S.I.R.F.A., disponibile all'indirizzo: <http://www.issirfa.cnr.it/marco-olivetti-il-nuovo-statuto-della-regione-puglia-maggio-2005.html#12>

⁷⁹ Ipotesi che, anzi, si riscontra in un gruppo solo minoritario di casi.

⁸⁰ Approvato con legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009.

riconosce «parte del processo di integrazione europea» e che «essa partecipa ove previsto alla formazione degli atti normativi comunitari utilizzando gli *strumenti previsti dai trattati comunitari, dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi dello Stato*»⁸¹; da notare come l'elencazione di fonti annoverate non contempli la legge regionale. Alla fase ascendente (formazione degli atti) viene, nel successivo art. 10 (“Regione e disciplina comunitaria ed internazionale”), finalmente aggiunta la menzione della fase discendente (c. 1), prevedendo che la Regione, nel rispetto dei principi costituzionali e nelle materie di sua competenza partecipa «alla definizione degli indirizzi sostenuti in sede di Unione europea dall'Italia nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro attuazione ed esecuzione»⁸².

Previsioni che contemplano la legge regionale sono riscontrabili nello Statuto della Calabria⁸³, dove però si fatica a identificare tale fonte come quella principalmente designata per l'attuazione della normativa comunitaria nella sua generalità, dovendosi riconoscere un ampio spazio riservato alla fonte regolamentare. Se la legge regionale viene infatti individuata come strumento inequivocabilmente preposto alla ratifica delle intese interregionali al c. 1 dell'art. 3 (“Rapporti interregionali, con l'Unione Europea e con altri Stati”), i successivi c. 2⁸⁴ e 3⁸⁵, che interessano consistentemente i rapporti con l'Unione europea anche in relazione a formazione e attuazione della sua normativa, sembrano del tutto impermeabili alla fissazione della fonte primaria regionale per perseguire tali fini. A sanare questa prima lacuna sembra però intervenire l'art. 42 (“Regione e disciplina comunitaria”), dove viene non solo ribadito (con una certa ridondanza, dato il c. 2 dell'art.3) che la Regione, nelle materie di sua competenza, partecipa alla definizione degli indirizzi assunti in sede comunitaria dall'Italia nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro *attuazione ed esecuzione*, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato (c. 1), ma anche – e questo è il punto saliente – che (c. 2) «*La legge regionale, nel rispetto del potere di rappresentanza del Presidente della Giunta e del diritto del Consiglio ad una informazione preventiva e successiva sugli affari comunitari, determina le modalità del concorso dello stesso Consiglio*

⁸¹ Corsivo mio.

⁸² Corsivo mio.

⁸³ Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25.

⁸⁴ C. 2, art. 3: La Regione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione Europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e comunitari.

⁸⁵ C. 3, art. 3: La Regione realizza, altresì, forme di collegamento con gli organi dell'Unione Europea per l'esercizio delle proprie funzioni relative all'applicazione delle normative comunitarie e per l'adeguamento dei propri atti alle fonti comunitarie.

*allo svolgimento delle attività»⁸⁶ di formazione e attuazione/esecuzione degli atti normativi comunitari. La legge regionale è dunque prevista come lo strumento normativo tipico per determinare le modalità attraverso cui il Consiglio concorre alla fase ascendente e discendente. A identificare un criterio per la scelta tra fonte legislativa o fonte regolamentare è però il c. 4 dell'art. 43, dedicato alla potestà regolamentare⁸⁷, dove si stabilisce che «L'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea avviene con legge o con regolamento regionale *a seconda delle rispettive competenze* e nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato»⁸⁸.*

La convivenza tra fonte legislativa e fonte regolamentare si manifesta in modo particolarmente forte nello Statuto delle Marche⁸⁹, dove la questione trova spazio, in primo luogo, nell'articolo relativo alle funzioni del Consiglio regionale. È così che, al c. 2 dell'art. 21, si riscontra (lettera "a") che il Consiglio «approva le leggi e i regolamenti regionali, inclusi quelli che provvedono a dare attuazione ed esecuzione agli atti dell'Unione europea»: leggi e regolamenti vengono quindi pariteticamente menzionati come strumenti finalizzati all'attuazione e all'esecuzione, senza fornire ulteriori indicazioni. La questione riaffiora, ad ogni modo, trattando il procedimento regolamentare all'art. 35, da cui emerge che la potestà regolamentare viene esercitata dalla Regione «nelle materie di legislazione esclusiva e concorrente nonché nelle materie delegate dallo Stato e per dare attuazione agli atti dell'Unione europea».

Una rilevanza ben definita della legge regionale spicca nello Statuto dell'Emilia-Romagna⁹⁰, dove questa fonte si qualifica come strumento determinante tanto per quanto riguarda la fase ascendente che quella discendente: indicativa è la sua collocazione in una posizione che potremmo definire di "chiave di volta" nella strutturazione delle prime due lettere⁹¹ che fissano – «nell'ambito e nelle materie di propria competenza» – i compiti della Regione ai fini dell'art. 12 (costituito da un unico comma), dedicato alla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario. Alla lettera "a", riguardante la fase ascendente, ciò avviene stabilendo che la Regione

⁸⁶ Corsivi miei.

⁸⁷ Definita al c. 1 dell'articolo: nel rispetto degli ambiti costituzionali di competenza della potestà regolamentare degli enti locali, la Regione esercita la potestà regolamentare nelle materie di propria competenza legislativa e, in caso di delega da parte dello Stato della potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva statale; esercita altresì la potestà regolamentare per l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato.

⁸⁸ Corsivo mio.

⁸⁹ Legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 4 dicembre 2004, n. 210.

⁹⁰ Approvato con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

⁹¹ Le lettere "a" e "b" intendono definire il ruolo della Regione, rispettivamente, nelle due fasi.

partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato e che «La legge regionale determina le modalità di informazione, preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie». Per quanto riguarda la fase discendente (lettera "b"), la Regione provvede *direttamente*, «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato», all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea. Uno scopo che implica il fatto che ciò avvenga «*con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale, ovvero, ove per l'attuazione non è richiesta una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti*»⁹².

Anche lo Statuto umbro⁹³ può essere ricondotto a questo secondo gruppo, non solo perché contempla un impegno specifico della Regione sia in fase ascendente sia in fase discendente, ma anche per il ruolo riservato alla legge regionale, giacché la Regione è tenuta a procedere «*con legge al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo*»⁹⁴ (art. 25, c. 2). Disposizione rafforzata laddove vengono definite le attribuzioni dell'Assemblea legislativa, alla quale spetta il compito di approvare «*le leggi di attuazione delle direttive comunitarie*»⁹⁵ (art. 43, c. 2, lettera "f").

L'individuazione in un atto regionale a carattere legislativo (sia pure non in via del tutto esclusiva), e dunque di rango primario, della fonte attraverso cui recepire, attuare e dare esecuzione alla normativa europea ha compiuto in alcuni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie⁹⁶ un ulteriore *step*, prevedendo questi già a livello statutario lo strumento della *legge regionale europea* (variabilmente anche indicata come *legge europea regionale* o, nella versione più datata, *legge comunitaria regionale*). Sono gli Statuti che, sulla base di questo specifico elemento, costituiscono il terzo gruppo della classificazione qui proposta.

Anche la previsione della legge regionale europea non segue uno schema ben preciso nei testi statuari osservabili, presentandosi in un *range* di variabili che spaziano da una menzione indiretta e piuttosto marginale (come nel caso

⁹² Corsivo mio.

⁹³ Approvato con l. reg. 16 aprile 2005, n. 21 (e successivamente modificato e integrato con le l. reg. 4 gennaio 2010, n. 1; 27 settembre 2013, n. 21; 27 settembre 2013, n. 22; 27 settembre 2013, n. 23; 27 settembre 2013, n. 24; 27 settembre 2013, n. 25; 27 settembre 2013, n. 26).

⁹⁴ Corsivo mio.

⁹⁵ Corsivo mio.

⁹⁶ Attualmente non si riscontra la presenza di previsioni relative a questo strumento normativo nelle Regioni a Statuto speciale.

dello Statuto abruzzese) a uno spiccato livello di dettaglio, specialmente dal punto di vista procedurale (è questo, invece, il caso dello Statuto lombardo).

Nello Statuto della Regione Abruzzo, in realtà, più che di una vera e propria previsione pare più opportuno parlare di una menzione, giacché nel testo non viene tanto definita la funzione dello strumento normativo in questione quanto, più semplicemente, il fatto che tale legge rientri tra le tipologie per cui si esclude la possibilità di un procedimento in commissione redigente⁹⁷. Più nitida (nell'istituire il ricorso allo strumento) è la previsione rinvenibile nello Statuto del Veneto⁹⁸, che ha introdotto la legge regionale europea all'art. 33, tra le disposizioni che regolano le funzioni del Consiglio regionale, stabilendo che questo – c. 3, lettera “e” – «approva annualmente la legge regionale europea e delibera i provvedimenti generali attuativi degli atti dell'Unione europea»: una collocazione che, ad ogni modo, pone la legge come un elemento tra tanti in un elenco, senza che ad essa venga riservato uno spazio specifico nel testo, tantomeno fornendo alcun tipo di indicazione ulteriore.

Rispetto a questi due primi esempi, appare più strutturata la soluzione scelta nello Statuto del Lazio⁹⁹, ove la questione emerge nell'articolo dedicato all'adeguamento all'ordinamento comunitario, l'art. 11 (e quindi in una sede testualmente ben riconoscibile e coerente con i fini). Dopo aver dichiarato che la Regione adegua il proprio ordinamento a quello comunitario (c. 1), è al successivo c. 2 che viene istituita la legge regionale comunitaria con il fine di assicurare l'attuazione della normativa comunitaria nelle materie di propria competenza, nel rispetto della Costituzione e delle procedure stabilite dalla legge dello Stato. L'aspetto di maggior rilievo, però, è la *previsione di una apposita sessione*: elemento di particolare rilevanza dal punto di vista procedurale (come emergerà anche più avanti) e che viene fissato al c. 3, dove viene *in primis* indicato l'organo a cui spetta l'iniziativa (la Giunta regionale) e, subito dopo, si stabilisce che la legge viene «approvata *annualmente* dal Consiglio *nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata*¹⁰⁰». Completa l'articolo il c. 4, secondo cui con la legge regionale comunitaria si provvede a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria ovvero si dispone che vi provveda la Giunta con regolamento e che la legge regionale comunitaria «dispone comunque in via diretta qualora l'adempimento agli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi».

⁹⁷ La collocazione di tale esclusione è l'art. 33, dedicato al procedimento in Commissione redigente, ove al c. 2, si stabilisce che esso non è utilizzabile «per l'esame dei progetti di legge relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale, alla legge comunitaria regionale, alla legge di approvazione del bilancio, del rendiconto e alla legge finanziaria».

⁹⁸ Approvato con legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

⁹⁹ Approvato con legge regionale statutaria 11 novembre 2004, n. 1.

¹⁰⁰ Corsivi miei.

L'*abbinamento della legge regionale europea a una apposita sessione* (per lo più dell'Assemblea legislativa regionale, più raramente della Giunta) è una linea di tendenza piuttosto diffusa nel quadro generale delle fonti regionali italiane che toccano i profili dell'attuazione del recepimento e dell'attuazione del diritto UE, che trova in alcuni Statuti la sua fonte più autorevole. Un abbinamento che pare, in alcuni casi, inscindibile, tanto da contemplare la legge regionale europea all'interno dell'articolo dedicato alla sessione (Piemonte) o, viceversa, prevedendo la sessione nell'articolo dedicato alla legge regionale europea (Lombardia, dove – per esattezza – si parla di legge comunitaria).

Nel caso dello Statuto piemontese¹⁰¹, la sessione viene, per l'appunto, denominata richiamando lo strumento normativo ("sessione per la legge comunitaria regionale") e regolata in un articolo ad essa dedicato. L'art. 42 si apre, secondo la consolidata formula già sopra osservata, stabilendo che «la Regione, con legge comunitaria regionale, adegua periodicamente la propria normativa all'ordinamento comunitario» (c. 1) e subito (al successivo c. 2) palesando il legame con l'aspetto procedurale della sessione, in quanto i lavori del Consiglio regionale per l'approvazione della legge comunitaria regionale «sono organizzati in una apposita sessione da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno». L'indicazione di un termine temporale è un ulteriore elemento che attesta, nel caso specifico, un grado piuttosto alto di dettaglio nel normare l'*iter* procedurale (quasi sempre riscontrabile in fonti sub-statutarie nelle altre Regioni). Una tendenza che viene a confermarsi allorché il medesimo articolo stabilisce che «Il Presidente del Consiglio regionale fissa in anticipo il giorno e l'ora della votazione finale» (c. 3), sebbene poi il comma (e con esso l'articolo) si concluda con un rinvio a «quanto disciplinato dal Regolamento» (confermando lo stretto legame che intercorre tra le varie fonti regionali che intervengono sulla disciplina della materia).

Particolarmente penetranti e dettagliate sono le disposizioni contenute nello Statuto della Lombardia¹⁰², che dedica l'art. 39 proprio alla legge regionale comunitaria. Già la prima generale affermazione secondo cui la Regione adegua il proprio ordinamento a quello comunitario appare più incline a inquadrare con una certa precisione la questione delle fonti, non solo e non tanto specificando che tale adeguamento avvenga «anche attraverso apposita legge regionale, con la quale si provvede a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria», ma soprattutto stabilendo che la legge disponga, inoltre, che «all'attuazione si possa provvedere nell'ambito dei principi da essa determinati con regolamenti regionali, indicando altresì gli atti normativi comunitari da attuare per via amministrativa». L'attuazione degli atti normativi dell'Unione

¹⁰¹ Approvato con legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1.

¹⁰² Approvato con legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1

non viene, così, “ingabbiata” nella sola tipologia delle fonti primarie, essendo esplicitato il ruolo della fonte regolamentare e della «via amministrativa», che l’articolo sembra, nella sua formulazione, voler sottrarre a spazi di ambiguità (come quella osservata, in altri Statuti, proprio circa la non sempre chiara compresenza di leggi e Regolamenti). Alla legge regionale comunitaria viene poi riconosciuto il potere di *disporre in via diretta* qualora l’adempimento agli obblighi comunitari comporti «nuove spese o minori entrate, l’individuazione di sanzioni amministrative o l’istituzione di nuovi organi amministrativi» (c. 2). Per quanto concerne gli aspetti procedurali, spetta dal Presidente della Regione la presentazione annuale del progetto di legge regionale comunitaria, che il Consiglio esamina «nell’ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata secondo le disposizioni del regolamento generale che garantiscono la piena informazione del Consiglio regionale e il suo diretto coinvolgimento nella procedura» (c. 3). Un eguale coinvolgimento del Consiglio regionale viene, inoltre, assicurato con riguardo «alla definizione della posizione della Regione nella formazione degli atti comunitari e statali di adeguamento al diritto comunitario».

Ulteriore rinvio alla fonte regolamentare è quello contenuto nella previsione che regola i casi in cui si verifichi che l’adeguamento agli atti normativi o alle sentenze degli organi giurisdizionali comunitari debba avvenire entro una scadenza anteriore alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria regionale: in questo caso, infatti, «gli atti normativi regionali conseguenti all’iniziativa del Presidente della Regione sono approvati secondo le modalità stabilite dal regolamento generale» (c. 5). Degna di nota è la previsione (al c. 6) che prevede la *partecipazione delle autonomie territoriali* ai processi di adeguamento e di attuazione della normativa comunitaria, segno di una certa consapevolezza del ruolo della Regione come anello di raccordo tra i livelli di governo superiori (in particolare quello sovranazionale) e quelli inferiori¹⁰³, quali le autonomie locali, per nulla secondarie nell’esecuzione di contenuti normativi potenzialmente a elevato impatto sulla vita di individui, gruppi e territori¹⁰⁴ (fornendo i presupposti per un efficace coordinamento di tutti i soggetti istituzionali contemplati nella c.d. “*multilevel governance europea*”).

Gli Statuti rappresentano, dunque, il livello più alto delle fonti regionali in cui si può constatare la presenza di previsioni relative al recepimento e

¹⁰³ Circa la centralità delle Regioni nella complessità della *governance* multilivello, soprattutto con il fine di comprendere come queste si pongano al centro dell’interazione tra i livelli sovranazionale, statale, e locale (in particolare alla luce del principio di prossimità), si vedano le varie e approfondite prospettive presenti in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea: sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, G. Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁰⁴ Per un’ampia ricostruzione sistemica su questo punto, si veda S. MANGIAMELI, *Il Ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2005.

all'attuazione del diritto dell'Unione e, nella maggior parte delle Regioni a Statuto ordinario, questa ipotesi sembra essersi trasfusa – sia pure in modo variabile, come concettualizzato nella classificazione qui operata – nei contenuti di questa fonte, interpretando il “respiro europeo” che la riforma del Titolo V ha impresso al livello regionale. È però ormai altresì chiaro come (nei casi in cui non ci si sia limitati al mero piano dei principi) il livello di specificazione del tipo di fonti a cui ricorrere, secondo quali criteri, e attraverso quali procedimenti, sconti nella maggioranza dei casi una certa superficialità, probabilmente frutto intenzionale di un atteggiamento – non biasimabile *a priori* – di prudenza da parte del legislatore statutario regionale (ragionevolmente cauto verso un ambito poco definito e dagli sviluppi incerti, specie nei primi anni di approvazione degli Statuti di seconda generazione). Sebbene, poi, il riferimento alle fonti di tipo legislativo non sia rarissimo, è stato già sopra osservato come esso lasci spesso (sia pur con eccezioni degne di nota) aperte delle ambiguità interpretative di fondo, mentre l'ulteriore livello di specificazione – quello che individua non solo una fonte legislativa, ma la sua previsione annuale nella forma della legge regionale europea – si manifesta con visibile parsimonia nel panorama delle Regioni italiane. Anche laddove questo avvenga, peraltro, appare ancor più minoritario il riscontro di indicazioni statutarie dettagliate in senso procedimentale. Indicazioni, queste, che trovano più generalizzata diffusione nelle fonti regionali già individuate (v. *Supra*), quali i Regolamenti (interni all'Assemblea legislativa regionale) e le leggi di procedura.

Queste ultime, in particolare, occupano una posizione decisamente strategica nell'architettura delle fonti preposte ad attuare la normativa a livello regionale, configurandosi come lo strumento normativo privilegiato dalle Regioni per dare attuazione alle previsioni – talvolta minime, talvolta più complete – degli Statuti (ma anche di indicazioni statali o regolamentari): uno scopo che ha plasmato la struttura essenziale delle leggi di procedura, caratterizzata soprattutto dalla previsione di una legge annuale comunitaria o europea come alfiere del *modello periodico di adattamento* (in contrapposizione al minoritario *modello saltuario*¹⁰⁵, basato sull'adattamento mediante leggi occasionali). La stretta relazione tra la previsione di una legge annuale e il fatto che si sia fatto ricorso – per regolarne le modalità di produzione – con una rilevante frequenza a un “contenitore” normativo ben determinato rispetto alla finalità, quale quello della legge di procedura, attesta una certa consapevolezza, da parte delle Regioni italiane, dell'opportunità di uno strumento tecnicamente idoneo a «*standardizzare* alcuni processi legislativi in modo da convogliare con

¹⁰⁵ Cfr., circa queste «due ipotesi principali», G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it*, FOCUS – L'Europa delle Regioni 20 anni dopo, n. 7 - 27/03/2020, p. 205.

una *periodicità obbligatoria in leggi tipiche*, per contenuto e finalità, le disposizioni da emanare in modo da dare sicurezza della possibilità di giungere all'emanazione delle norme che risultino necessarie ed *evitare processi incontrollati e casuali*¹⁰⁶.

La legge regionale europea, dunque, è prevista in un numero di Regioni ben più rilevante rispetto al numero di quelle che l'hanno contemplata già a livello statutario. Accanto alla legge annuale compare di frequente, nelle leggi di procedura, la previsione dell'apposita sessione, i cui lavori appaiono intimamente legati ai contenuti della legge europea. Nelle leggi di procedura trovano, inoltre, spazio determinanti previsioni circa i ruoli, i poteri e i compiti di Giunta e Assemblea legislativa (in termini di iniziativa, di obblighi informativi, etc.), oltre che – talvolta – relative ad aspetti piuttosto specifici (ad esempio la disciplina inerente agli aiuti di Stato).

L'utilità di una legge di procedura che regoli la materia del recepimento, dell'attuazione e dell'esecuzione della normativa europea a livello regionale sembra essere stata percepita dalla maggioranza delle Regioni italiane, come attesta il fatto che questa tipologia di fonte legislativa sia venuta a sostanzarsi in una nutrita ondata di approvazioni orientate a integrare e a fornire concretezza alle – più o meno presenti, più o meno dettagliate – previsioni statutarie e regolamentari (oltre che a quelle di rango statale). Un'ondata manifestatasi, peraltro, sia nelle Regioni a Statuto ordinario sia in quelle a Statuto speciale, con particolare intensità soprattutto nella seconda parte del primo decennio seguito alla riforma del Titolo V, alla quale si sono aggiunti importanti interventi successivi volti a specificare, integrare, e attualizzare la disciplina, nel decennio a seguire. Già nei testi approvati durante il primo decennio (2001-2010), la previsione di una legge annuale *ad hoc* (correlata all'adozione di un modello periodico che supplisse ai rischi connessi alla saltuarietà) – quella che attualmente pare corretto sussumere sotto il *genus* della legge regionale europea – ha caratterizzato gli sviluppi dei contenuti di queste fonti procedurali¹⁰⁷.

Se, come osservato, gli Statuti delle Regioni a Statuto speciale manifestano tutt'ora una generale refrattarietà a contenere riferimenti a quanto qui interessa, è pur vero che già nel primo decennio post-riforma quattro di queste Regioni avevano previsto in una legge di procedura lo strumento della legge *ad hoc* annuale. La prima a provvedere fu il Friuli-Venezia Giulia (l. reg. 2 aprile 2004, n. 10, modificata dalla l. reg. 30 luglio 2009, n. 134), seguita a distanza di

¹⁰⁶ G. PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, in www.astrid.eu, 2009, disponibile all'indirizzo: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/25_A/25_Astrid_RapportoQR_Pastore_leggecom.pdf

¹⁰⁷ Da rilevare il caso della Regione Liguria, ove permane la disciplina pre-riforma espressa nella l. reg. 16 agosto 1995, n. 44, "Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie".

due anni dalla Valle d'Aosta (l. reg. 16 marzo 2006, n. 8); in entrambe appare solidificato il ricorso alla denominazione «legge comunitaria regionale». Alla fine di questa prima fase decennale, sarà la volta della Sicilia (l. reg. 26 aprile 2010, n. 10) e della Sardegna (l. reg. 30 giugno 2010, n. 13), dove la legge annuale assume rispettivamente la denominazione – più peculiare – di «legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea» e di «legge europea regionale» (opzione maggiormente conforme alle tendenze emergenti, soprattutto successive, in altri contesti regionali).

A completamento del quadro relativo alle Regioni a Statuto speciale, sarà solo nel 2015 che alle leggi di procedura appena ricordate si aggiungeranno quelle delle Province di Trento (l. p. 16 febbraio 2015, n. 2) e di Bolzano (l. p. 12 ottobre 2015, n. 14), mentre nel frattempo Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta avevano proceduto alla modifica delle leggi approvate nel 2004 e nel 2006 (v. *Supra*), rispettivamente mediante la l. reg. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2013, n. 13, e la l. reg. Valle d'Aosta 5 agosto 2014, n. 7.

Per quanto riguarda, invece, le Regioni a Statuto ordinario, le approvazioni (post-riforma del Titolo V) di leggi di procedura si riscontrano a partire dal 2006, con le Marche ad avviare questa fase (con la l. reg. 2 ottobre 2006, n. 14), seguite da Calabria (l. reg. 5 gennaio 2007, n. 3), Umbria (nella prima legge umbra – l. reg. 9 luglio 2007, n. 23 – lo strumento normativo annuale veniva identificato come «legge regionale di recepimento»), Emilia-Romagna (l. reg. 28 luglio 2008, n. 16), Campania (l. reg. 11 dicembre 2008 n. 18), Molise (l. reg. 21 novembre 2008, n. 32), Toscana (l. reg. 22 marzo 2009, n. 26), Basilicata (l. reg. 15 ottobre 2009, n. 31), Abruzzo (l. reg. 30 ottobre 2009, n. 22, dove si parla di «legge europea regionale»), Puglia (l. reg. 8 settembre 2011, n. 24, dove si riscontra la denominazione «legge UE regionale»), Lombardia (l. reg. 21 novembre 2011, n. 17), Veneto (l. reg. 25 novembre 2011, n. 26, dove si parla di «legge europea annuale»). Più recenti le leggi di procedura approvate da Lazio (l. reg. 9 febbraio 2015, n. 1) e Molise (l. reg. 09 febbraio 2016, n. 2.), ove nella prima si indica la legge annuale come «legge regionale europea», mentre nella seconda come «legge europea regionale».

Significativa è stata poi la novellazione di alcune di queste leggi di procedura, specie a seguito dell'approvazione delle legge statale 24 dicembre 2012, n. 234: si è intervenuti modificando, per esempio, la legge abruzzese del 2009 (mediante la l. reg. 31 luglio 2012, n. 37), la legge umbra del 2007 (con la l. reg. 11 luglio 2014, n. 11), la legge pugliese del 2011 (con la l. reg. 9 aprile 2018, n. 11), e la legge emiliano-romagnola del 2008 (con la l. reg. 11 maggio 2018, n. 6).

Attraverso questa copiosa (e variamente diffusa sul territorio nazionale) serie di approvazioni di leggi di procedura, le Regioni italiane si sono dunque dotate di *strumenti normativi* (leggi regionali europee) e *procedurali*

(un'apposita sessione nei lavori, generalmente, delle Assemblee legislative¹⁰⁸) che – almeno dal punto di vista teorico – sembrano sufficientemente idonei a fornire risposta a molte delle esigenze poste dal recepimento e dall'attuazione del diritto dell'Unione. Date tali premesse, parrebbe ragionevole ipotizzare in via euristica «una costante e cospicua produzione di atti di attuazione, in particolare di leggi europee» che, per la maggior parte di esse che hanno optato per il modello periodico, dovrebbe costituire il prodotto annuale dell'attività di adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione¹⁰⁹: un'ipotesi destinata, al tempo presente, a scontrarsi con una realtà decisamente diversa, dominata *in primis* da una persistente scarsità di approvazione di leggi regionali europee.

Lo stato dell'arte, infatti, continua a seguire il solco della tendenza a trascurare questo strumento inauguratosi già nel periodo 2005-2012 (anno dell'approvazione, a livello statale, della l. n. 234/2012), quando nell'intero periodo videro la luce solo quattordici leggi regionali comunitarie¹¹⁰. Al momento, la situazione che si registra vede in quindici Regioni la previsione dello strumento normativo della legge europea accompagnata da quella che contempla la sessione dedicata. Tra queste, solo in otto si rinviene, però, l'approvazione di *almeno* una legge europea (Veneto, Valle d'Aosta, Abruzzo, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, provincia di Bolzano, Marche, Emilia-Romagna), mentre presso le altre sette non si riscontra alcun caso di approvazione (Umbria, Calabria, Molise, Lazio, Basilicata, Piemonte, e Sardegna).

Non in tutte le Regioni, però, il modello periodico di attuazione è stato interpretato come compresenza di legge europea e di apposita sessione, avendo alcune formalizzato la previsione solamente della prima: è il caso di Puglia e Toscana, tra le Regioni a Statuto ordinario, e della Sicilia, tra quelle a Statuto speciale, dove non si registra, ad ogni modo, maggiore fortuna dello strumento, dato che in nessuna delle tre è stata sinora approvata alcuna legge europea. Il tutto a comporre un quadro complessivo ove «*oltre la metà delle Regioni che adottano il modello periodico* (ossia lo strumento della legge europea abbinata o meno alla sessione tematica del Consiglio regionale) *di fatto non lo applicano* (dieci su diciotto)»¹¹¹.

A questo conteggio va affiancata, per di più, la peculiarità del caso della Provincia di Trento, ove è in effetti riscontrabile una prospettiva tipica del modello periodico, che non viene però perseguita attraverso una legge europea,

¹⁰⁸ O, più raramente, della Giunta (è questo il caso di Campania, Liguria, e Calabria).

¹⁰⁹ G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, op. cit., 2020, p. 206.

¹¹⁰ Cfr. G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Issirfa.cnr.it*, ottobre 2012, p. 4.

¹¹¹ G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, op. cit., 2020, p. 205. Corsivi miei.

ma mediante la *legge finanziaria provinciale*, ai sensi del c. 2 dell'art. 9, stante il quale «La Provincia provvede agli interventi normativi necessari per l'attuazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea con la legge finanziaria provinciale, secondo quanto previsto dall'articolo 26, c. 3, lettera k), della legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 (legge provinciale di contabilità 1979)...». Da notare, altresì, la possibilità di ricorrere anche ad altre fonti, concludendosi, il medesimo comma, con la formula “possibilista” «... o attraverso *altri atti normativi*».

In questo quadro, spesso attraversato dalla contraddizione tra la previsione *de iure* del *modello periodico* e la tendenza a sottrarsi *de facto* (eludendo il suo cardine principale, vale a dire l'adozione della legge europea), non si escludono modalità riconducibili al *modello saltuario* di recepimento e di attuazione del diritto dell'Unione da parte delle Regioni, non essendo preclusa per queste la possibilità di fare «ricorso a leggi occasionali quando lo ritengano opportuno»¹¹². Fenomeno, questo, che si manifesta sia nelle Regioni ove la legge europea risulta del tutto assente, sia in quelle che possono averla invece adottata (dando luogo a un'attuazione che si pone in essere tanto attraverso le leggi regionali europee, quanto mediante quelle occasionali). Nel caso di queste ultime, infatti, vale la pena rilevare come il modello periodico non soddisfi, da solo e per intero, la mole complessiva dei recepimenti e delle attuazioni giacché – anche ove la legge europea venga adottata con massima regolarità – pare ragionevole ipotizzare che si presentino esigenze di adattamento dell'ordinamento regionale *in periodi esterni alla finestra temporale della apposita sessione tematica* del Consiglio regionale (ipotesi che va differenziata per quei tre ordinamenti regionali – v. *Supra* – che non hanno istituito la sessione, in quanto nella condizione, per assenza di finestre temporali definite, di poter produrre leggi europee durante tutto l'anno)¹¹³.

4. Riflessioni conclusive. Quali *coordinate* per un '*itinerario*' al tempo presente?

Pur in presenza di previsioni statutarie, regolamentari e legislative che colgono la necessità di disciplinare l'interazione biunivoca tra Regione e Unione europea per quanto concerne il recepimento e l'attuazione della normativa europea, risulta che presso le Regioni italiane sussistono criticità meritevoli di particolare attenzione.

Si è visto come le Regioni italiane manifestino una pervicace tendenza a mantenere confinate alla carta le previsioni normative tipiche del modello periodico. Colpisce il fatto paradossale che la cosa avvenga in maniera ricorrente

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Cfr. *Ibidem*.

in Regioni ove la disciplina è stata congegnata contemplando ampiamente gli strumenti normativi e procedurali tipici di questo modello, rendendo così rilevabile una diffusa *divergenza tra previsioni normative e applicazione delle stesse*.

Si può ipotizzare che ciò derivi in parte da una certa abulia in termini di volontà politico-amministrativa, ma è anche in gran parte da ricondurre a peculiarità oggettive del modello periodico, che non a caso lo rendono a tratti problematico, dal punto di vista implementativo, nella maggioranza delle Regioni italiane.

Volendo ricostruire brevemente quali cause sembrano gravare su questo modello rendendolo difficile da trasporre al piano pragmatico-operativo (pur evidenziandosi più che condivisibile sul piano teorico), tre sembrano le più fondate. La prima (contingente) coincide con il calo della produzione normativa europea. Si assiste, infatti, «a una significativa *riduzione del numero di provvedimenti* adottati dalle istituzioni europee. Al contempo, si registra una tendenza alla riduzione della legislazione regionale. Ad esempio, i dati relativi al 2018 dimostrano che alcune Regioni si attestano sotto la soglia delle quindici leggi»¹¹⁴. La seconda causa (più strutturale) va ricondotta agli *oneri organizzativi*: per l'amministrazione regionale è più agevole valutare l'impatto del diritto dell'Unione in relazione a un singolo tema per il quale si avvale della legge occasionale, piuttosto che in relazione a svariati oggetti la cui disciplina rimette alla legge europea (per quanto, talvolta, anche le leggi occasionali abbiano contenuto eterogeneo). Il coordinamento delle varie articolazioni amministrative competenti in merito ai diversi temi destinati a confluire nella legge europea, presenta maggiori complessità organizzative rispetto all'ipotesi in cui agisca una sola articolazione. La terza causa (valida tanto per la legge europea quanto per la legge occasionale) è connessa all'*incertezza che sorge circa il riparto legislativo fra centro e periferia*. Le Regioni sono «in difficoltà nel mappare i propri spazi di intervento»¹¹⁵: fanno fatica, cioè, a distinguere gli atti del diritto Ue da attuare a livello regionale. Come noto, la questione è stata affrontata dalla legge 234/2012, secondo la quale Stato e Regioni devono concordare le modalità di individuazione delle direttive UE che impattano sulle materie regionali. Ma *la soluzione non è ancora operativa*, non essendo stato raggiunto l'accordo in Conferenza Stato-Regioni che avrebbe dovuto stabilire le modalità di individuazione. Sull'altro piatto della bilancia, la «legge europea presenta il pregio di

¹¹⁴ G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, op. cit., 2020, p. 207. Corsivo mio.

¹¹⁵ *Ivi*, p. 208.

riequilibrare i rapporti fra Giunta e Consiglio regionale che in materia europea appaiono sbilanciati a favore degli esecutivi regionali»¹¹⁶.

Pare chiaro come sussistano criticità chiaramente esterne alla dimensione delle singole Regioni: ne è chiaro esempio il mancato raggiungimento dell'accordo in Conferenza Stato-Regioni – poc' anzi ricordato – che avrebbe dovuto stabilire le modalità di individuazione delle direttive Ue che cadono in materie regionali (ai sensi della l. 234/2012). Una questione che non può che essere risolta in sede, appunto, di Conferenza Stato-Regioni. Altrettanto esterna alla dimensione regionale è la causa connessa alla riduzione del numero di provvedimenti adottati dalle istituzioni europee. Per quanto invece riguarda la questione degli oneri organizzativi (seconda causa), si evidenzia un punto importante della vita legislativa di una Regione: il fatto, vale a dire, che la valutazione dell'impatto del diritto dell'Unione *in relazione a un singolo tema* per il quale ci si avvale della legge occasionale risulta maggiormente agevole, e che pertanto il modello saltuario – se non utilizzato come presupposto di fuga dagli obblighi di recepimento e attuative – possa essere considerato (e, perché no, *sperimentato*) come spazio non trascurabile ai fini che qui interessano. Sulla base delle osservazioni condotte, infatti, sembrerebbe ingiustificato attribuire a tale modello il ruolo di antagonista del modello periodico, come pure la valenza di opzione debole e inefficace.

Non si vuole, ad ogni modo, con ciò affermare che il modello periodico sia da accantonare, ma anzi è bene essere consapevoli delle sue criticità – diffuse tra le varie Regioni in alcuni casi, endemicamente specifiche in altri – proprio per comprendere come superarle *affinché questo prosegua il suo cammino*. E anche per determinare *quale natura tale cammino debba assumere*: o quella di un *mero tragitto* (come è stato sinora), o quella di un vero e proprio *percorso* capace di rivolgersi verso il futuro di breve periodo valorizzando i propri punti di forza.

Se l'obiettivo è, infatti, quello di rendere il *tragitto* – a tratti anche particolarmente accidentato e difficoltoso – *un percorso* guidato da un *itinerario ragionato*, è ripartendo dalle criticità messe in luce che possono essere distillate delle valide *coordinate pro futuro* per le Regioni che presentano analoghe sintomatologie inattuative (a maggior ragione se dovute ad analoghe cause di fondo).

In linea generale, nel pieno rispetto del livello di governo regionale, appare lecito sostenere che sia scorretto concepire e trattare il recepimento e l'attuazione della normativa europea antepoendo l'uropeizzazione delle fonti regionali alla necessità di un ordinamento giuridico capace di incidere

¹¹⁶ *Ibidem*. Come rileva l'autore, questa considerazione vale anche per le leggi occasionali. Si tratta, peraltro, di un punto a favore del procedimento legislativo «rispetto ad altri percorsi che il processo di attuazione può seguire, segnatamente l'attuazione amministrativa con delibere di Giunta».

efficacemente e democraticamente sul contesto dove è chiamato a operare. Ne discenderebbe che l'adeguamento del diritto regionale al diritto dell'Unione *non può essere concepito come un adempimento meccanico e meramente traspositivo*: le sfide del tempo presente mostrano infatti come, ora più che mai, sarebbero da prendere in considerazione presupposti, strumenti e procedure che portino a *vagliare attentamente ogni recepimento*, sia per prevederne con quanta più precisione possibile gli impatti di ordine socio-economico, sia per valutarne la correttezza tecnico-giuridica. Ci si potrebbe spingere a sostenere, in quest'ottica, che la valutazione del legislatore regionale potrebbe legittimamente estendersi, nientemeno, al piano dell'opportunità politica.

Ma questa prospettiva deve per forza misurarsi con un dato al momento ineludibile: l'adeguamento dell'ordinamento italiano, nelle sue varie articolazioni, al diritto dell'Unione europea è *espressione di un obbligo* (la cui violazione espone a procedure di infrazione), che trova il suo fondamento, a livello costituzionale, nell'art. 11 e nell'art. 117, c. 1 della Costituzione. A questo riguardo, il tasso di "consenso" verso l'Unione europea può avere una rilevanza politica, ma non incide sui vincoli di carattere giuridico a cui lo Stato si è volontariamente assoggettato decidendo di partecipare al processo di integrazione europea. Inoltre, il bilanciamento tra gli interessi in gioco è svolto in sede di elaborazione ed adozione degli atti a livello dell'Unione, e soltanto ove quest'ultima eserciti le sue competenze in conformità al principio di sussidiarietà. In tale sede, frequentemente, trovano voce anche le Regioni (si pensi alla fase ascendente), per il tramite del Comitato delle Regioni.

Se, insomma, da un lato permangono i rischi – degni di essere presi in considerazione – sottesi a recepimenti tanti obbligatori quanto pedissequi (o sradicati dalle esigenze del contesto ove si troveranno a produrre effetti giuridici¹¹⁷), dall'altro questi *non possono costituire il presupposto per una chiusura di segno opposto*, vale a dire per il blocco dell'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa europea (direzione che però sembra collimare con le inerzie attuative osservate in merito al modello periodico).

Il quesito immediatamente sollevabile è dunque relativo alle modalità per perseguire un *punto di equilibrio ottimale tra il rispetto degli obblighi (promuovendo l'adeguamento) e un atteggiamento ragionevolmente prudente verso di esso* e, parimenti, tra standardizzazione procedurale e capacità di agire adottando soluzioni idonee al contesto laddove possibile o, quantomeno, di creare canali adeguati di scambio capaci di deflazionare potenziali conflitti.

¹¹⁷ Rischi che possono non solo condurre a conseguenze sociali ed economiche fortemente sfavorevoli, ma anche appesantire – in modo inutile o addirittura controproducente – la macchina amministrativa regionale, aumentando la dispersione di risorse economiche e umane (ipotesi particolarmente incombente in caso di un'applicazione non ragionata e massiva del modello periodico).

È in tale direzione che pare sensato richiamare il bagaglio strumentale della *valutazione delle norme e delle politiche pubbliche*¹¹⁸, con particolare riferimento alla *consultazione dei destinatari*¹¹⁹ (categoria variabile e che può comprendere, potenzialmente, ogni tipo di attore sociale ed economico rilevante) delle norme, sui quali l'adeguamento di queste al diritto dell'Unione verrebbe a produrre effetti, influenzandone la qualità della vita, del lavoro, delle attività di imprese, e – data la portata e la consistenza delle competenze legislative regionali – dell'esercizio dei diritti *tout court*.

Si tratta, peraltro, di una prospettiva percorribile in molti casi *a normativa invariata*, potendosi rinvenire disposizioni regionali che contemplano forme di apertura – la più tipica è mediante consultazione – dei procedimenti a soggetti istituzionali e sociali anche nell'ambito specifico delle procedure di adattamento alla normativa UE. Un esempio può essere riscontrato nello Statuto umbro ove, delineando l'attività delle commissioni (tra le quali la prima, incaricata dei procedimenti di interazione con il diritto dell'Unione), si riconosce a tali strutture – al c. 6 dell'art. 25 – la possibilità, nelle materie di loro competenza, «di disporre indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili» alla propria attività e a quella dell'Assemblea legislativa, e di «promuovere l'*audizione dei soggetti istituzionali e sociali* operanti nel territorio regionale». Una previsione che trova rafforzamento nel Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, all'art. 32-bis (dedicato alla sessione regionale europea), dove si prevede la possibilità (per quanto concerne l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea, e del rapporto sugli affari europei) che la I Commissione possa attivare «*forme di consultazione* degli enti locali, delle università, delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche», in relazione ad aspetti dell'attività europea regionale che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza. Si tratta di possibilità che, di riflesso, ampliano notevolmente – almeno in termini potenziali – le prospettive di sviluppo e di rafforzamento della capacità, da parte delle Assemblee legislative regionali, di stimolare e indicare indirizzi migliorativi (sia verso loro stesse che, ancor più significativamente, rispetto alle Giunte).

¹¹⁸ Per una visione complessiva del tema, analizzato con riguardo ai vari livelli di governo (con particolare attenzione per quello regionale), si veda N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali*, Jovene Editore, Napoli, 2019.

¹¹⁹ Tenendo presente che, per le ragioni esposte, il confronto con attori sociali e territori prima di procedere al recepimento non può condurre – vigenti le attuali disposizioni – a un recepimento “selettivo” o modificativo (almeno non in sede attuativa) delle norme dell'Unione che devono essere trasposte.

Il richiamo alla *qualità sostanziale* e alla *valutazione normativa* nonché alle nuove frontiere della partecipazione (ispirate alle c. d. teorie deliberative della democrazia), che trovano la loro più significativa e funzionale intersezione nello strumento della *consultazione*, si è fin qui focalizzato sul ricorso a quest'ultima nelle fasi preparatorie preordinate (cronologicamente precedenti) rispetto al recepimento della normativa europea, e dunque nello spazio di implementazione *ex ante*. Altrettanto caldeggiabile appare una riflessione sull'opportunità di *verifiche di impatto* orientate a valutare – sempre in forma possibilmente partecipata – gli effetti dei recepimenti a una distanza di tempo sufficiente dall'entrata in vigore per apprezzarne gli effetti (ricorso alla qualità sostanziale in fase *ex post* rispetto al recepimento). Segmenti di processo, questi, che possono essere coltivati – in termini di valutazione sia *ex ante* sia *ex post* – in spazi non più solo ipotetici, ma ben individuabili e radicati in *reti* ormai consolidate nella valorizzazione del livello regionale in seno alla *multilevel governance* europea. Esempio tangibile di questa possibilità è il *Progetto RegHub del Comitato Europeo delle Regioni*, strutturato in una piattaforma volta a coinvolgere attori fondamentali a livello locale e regionale attraverso consultazioni efficaci intese a raccogliere le loro esperienze sull'attuazione delle politiche dell'UE, in modo che le istituzioni dell'Unione possano «così mettere a frutto il prezioso contributo di questi soggetti, elaborando politiche più efficienti e, in ultima analisi, avvicinando l'Unione ai suoi cittadini»¹²⁰.

Quanto affermato per la c.d. “fase discendente” può essere rimarcato pure in relazione alla c.d. “fase ascendente”, ove la produzione di diritto dell'Unione reclama adeguati spazi di partecipazione non solo delle Regioni come enti territoriali, e quindi come soggetti istituzionali, ma anche delle componenti sociali – esponenti di comunità, gruppi, appartenenze identitarie, portatori di bisogni di categoria e individuali – *che costituiscono le cittadinanze e le popolazioni regionali*. Punto, questo, da non dimenticare ragionando su ipotesi di soluzione alla questione del “deficit democratico” dell'UE, rispetto al quale il medesimo sarebbe da intendere come ganglio di una *strategia complessiva*. *La fase discendente*, dunque, pur esigendo specifiche riflessioni e proposte di soluzione, *non può essere concepita come svincolata da quella ascendente*, anche in considerazione del – quasi lapalissiano – presupposto secondo cui possiamo immaginare che per una Regione sia decisamente più agevole (oltre che naturale e

¹²⁰ Si veda la pagina web dedicata alla presentazione del progetto: <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>. Nella medesima, inoltre, vengono esplicitati gli scopi della rete in questione, quali quello di porre maggiormente l'accento sul miglioramento della vigente legislazione dell'UE e della sua attuazione a livello locale e regionale; di fornire un riscontro tecnico sull'attuazione della legislazione dell'UE a livello locale e regionale; di garantire un più efficace coinvolgimento degli attori locali e regionali in una fase ancora iniziale del processo legislativo dell'UE; di promuovere la semplificazione e l'apprendimento interregionale nell'attuazione e nell'ulteriore elaborazione della legislazione dell'UE.

spontaneo) recepire e attuare norme di cui si è stati in parte coautori, o la cui produzione non si è quantomeno posta in essere in modo del tutto avulso ed eteronomo, e che pure gli impatti *ex post* possano rivelarsi più rispondenti alle esigenze normative e alle aspettative del contesto.

Oltre al piano della qualità sostanziale si evidenzia, nondimeno, l'importanza dell'approccio tipico della c.d. *qualità formale* degli atti normativi, in questo caso sostanziabile in soluzioni di tecnica legislativa direttamente correlate al *drafting* delle leggi regionali, nelle quali si consiglia di esplicitare i richiami alla normativa europea qualora questa abbia impattato – specie se in senso attuativo – sul testo di tali leggi.

Sempre con riguardo alla necessità di rendere ricostruibili gli interventi intrapresi (sia per renderli agevolmente conoscibili, sia ai fini dell'*accountability* dell'operato regionale verso gli obblighi attuativi) assumono un'importanza non trascurabile le *relazioni sullo stato di conformità* degli ordinamenti regionali a quello dell'Unione europea, troppo spesso ancora costruite nella forma di mere dichiarazioni, talmente sintetiche da trasparire quali atti ove i governi regionali si limitano a dichiarare sbrigativamente di aver adempiuto agli obblighi attuativi richiamati, soddisfacendo così la richiesta formulata dalla normativa statale (anche in termini di relazioni interistituzionali). Va da sé che gli atti prodotti secondo tale modalità non consentano di ricostruire elementi essenziali relativi al percorso che ha condotto alle dichiarazioni rese (quali, ad esempio, le risposte effettivamente pervenute dalle strutture delle Giunte a cui il servizio competente ha chiesto di svolgere le verifiche del caso e di inviare eventuali segnalazioni).

Con riguardo a questo profilo, uno spunto di miglioramento si può individuare nella modalità operativa adottata dalla Regione Emilia-Romagna: una modalità che – sulla base del suo punto di forza – può qualificarsi come “*best practice*” facilmente replicabile presso i competenti uffici delle Regioni italiane, in vista di un'espansione della conoscibilità del percorso sotteso alla dichiarazione di conformità. La Regione Emilia-Romagna accompagna, infatti, il documento a carattere dichiarativo sulla conformità con un allegato recante la relativa *ricognizione per settori* dello stato di conformità al diritto comunitario dell'ordinamento regionale¹²¹. Va precisato che l'allegato in questione non fornisce, in realtà, vere e proprie indicazioni sulla reale conformità dell'ordinamento regionale emiliano-romagnolo all'ordinamento europeo, ma è da apprezzare come con tale soluzione si sia usciti dallo spazio angusto di una

¹²¹ Tale ricognizione viene redatta sulla base dell'articolazione delle Direzioni generali e del Gabinetto del Presidente, in modo che il documento risulta quale sommatoria delle singole ricognizioni compiute da ogni Direzione generale. In ciascuna di queste ricognizioni viene enucleata la normativa di settore innovata dall'attuazione e dal recepimento del diritto europeo, indicando gli atti interessati e brevi cenni descrittivi del lavoro intrapreso.

certificazione priva di indicazioni per fornire elementi utili – anche per un soggetto esterno – a orientarsi, per settori ben individuabili, nel reticolo normativo regionale e nella correlata complessità aumentata dall'adeguamento al diritto europeo.

Come emerso, il *tragitto delle previsioni normative* ad oggi realizzato si è sostanziato in un ventaglio di fonti che hanno adottato una certa varietà di soluzioni in termini di strumenti e di procedure. Risulta però chiaro che il *tragitto dell'implementazione* di queste non sempre – anzi, solo raramente, e in modo per lo più occasionale – coincide con quello delle previsioni normative, specialmente nel caso del *modello periodico*. Da rilevare, ad ogni modo, il fatto che, con una certa significatività, sia intervenuto *parallelamente* quello dell'implementazione afferente al *modello saltuario*, rendendo possibile affermare che recepimento e attuazione del diritto dell'Unione non sono, presso le Regioni italiane, delle vere e proprie lacune, ma semplicemente che su di essi operano i freni connessi alla natura stessa del tragitto, che è un mero procedere (spesso occasionale). *Il presente attesta una loro capacità di avanzamento, ma è ancora stentato e non animato da una strategia ben riconoscibile.*

A questo avrebbe dovuto servire la normativa nazionale, che però lascia ancora scoperti profili che rendono le Regioni incerte (ciò concernendo un profilo preliminare e fondamentale come la mappatura dei propri spazi di intervento), e dunque spesso restie a dispiegare pienamente gli utensili disponibili nella propria “cassetta degli attrezzi”. Si tratta di un problema di fondo che spetta alle sedi competenti chiarire, a partire da quelle statali quali – *in primis* – il Parlamento e il Governo. Si aggiunga, a questi, la Conferenza Stato-Regioni, tanto più in assenza di una Camera delle autonomie.

Nel paragrafo introduttivo si poneva l'interrogativo se la questione del recepimento e dell'attuazione fosse da intendersi come adozione di un sistema meccanico di trasposizione – concentrato sul solo elemento dell'obbligo di adeguamento – del diritto dell'Unione negli ordinamenti regionali, o come un sistema democratico di interazione tra livelli di governo, ove quello regionale goda di spazi per esprimersi, includendo nei suoi processi decisionali i soggetti (istituzionali e della società civile) che si muovono al suo interno. Qualora la risposta al quesito venga individuata nella seconda opzione, a maggior ragione è indispensabile che *il tragitto abbandoni la sua stentatezza e proceda secondo le accennate coordinate di un itinerario*, mettendo in campo e normalizzando una *strategia complessiva* capace di ottimizzare le previsioni vigenti e di contemperare esigenze, da un lato, di standardizzazione e, dall'altro, di incontro con le necessità contestuali (anche a ordinamento invariato).

Se l'adeguamento delle fonti al diritto dell'Unione è un obbligo (la cui elusione comporta l'attivazione di schemi conflittuali che richiamano il potere sostitutivo dello Stato, le procedure di infrazione e il diritto di rivalsa dello Stato

sulle Regioni) al quale le Regioni adempiono in larga parte con fatica e discontinuità, lo scopo principale dell'individuazione di dette coordinate consiste nel rendere quanto più possibile *agevoli*, *"digeribili"* e *stabili* i processi regionali di recepimento e attuazione.

Sintetizzando quanto sopra emerso, le *coordinate dell'itinerario strategico* qui proposto sembrano pertanto risiedere:

a) nel *ritenere coesistenti e complementari il modello periodico e il modello saltuario*, giacché «non sembrano esservi ragioni decisive a favore dell'uno o dell'altro modello di attuazione»¹²², anzi mostrando entrambi, con le rispettive peculiarità, punti di forza meritevoli di essere coltivati;

b) nelle potenzialità tecnico-giuridiche derivanti dal ricorso agli *strumenti della qualità legislativa in senso sostanziale*, sottoponendo recepimento e attuazione del diritto dell'Unione a procedure di analisi *ex ante* (AIR) e di verifica *ex post* (VIR) degli impatti¹²³, in vista di un innalzamento del *margin di razionalizzazione*;

c) nelle potenzialità inclusive della *consultazione* (specie se inglobata nelle procedure di cui sopra, quali AIR e VIR), talvolta direttamente prevista e regolata anche nella normativa che disciplina le modalità di recepimento e attuazione del diritto dell'Unione, lavorando in favore dell'innalzamento del *margin di legittimazione democratica*, con lo scopo di aumentare i livelli di efficacia e di diminuire quelli di conflitto;

d) nella *circolarità e nella compenetrazione tra fase ascendente e fase discendente*, da concepire come momenti simmetricamente ineludibili nella costruzione, nello sviluppo e nel potenziamento dell'interazione dialogica tra Regioni e Unione europea;

e) nel richiamare la necessità di *un dialogo fondamentale a livello istituzionale endo-regionale: quello tra Giunta e Assemblea legislativa*, ai fini del quale la previsione di *Tavoli di coordinamento* appare quale soluzione

¹²² G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, op. cit., 2020, p. 208. Ciò in particolare alla luce del fatto che la distinzione fra logica periodica e logica saltuaria, sufficientemente chiara sulla carta, «tende nella realtà a scolorirsi se si pensa che la larga maggioranza delle Regioni che ha optato per il modello periodico ricorre anche al modello saltuario tutte le volte che si renda necessario dare attuazione al diritto Ue fuori della finestra temporale della sessione consiliare» (*Ibidem*).

¹²³ Ricordando come pure per le analisi e le verifiche di impatto si possa evidenziare una forte discrasia tra previsioni e implementazione, tanto da poter rilevare come alle stesse – non solo a livello statale, ma anche in modo consistente a livello regionale – si ricorra ancora sporadicamente, se non addirittura per nulla in alcuni contesti regionali (si veda, a tal proposito, N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*, op. cit., 2019, Cap. III; per una ricognizione dello stato implementativo presso le Regioni italiane, in particolare, Par. 2, pp. 129-141; per un'analisi di caso e relativa concettualizzazione, Par. 3, pp. 141-169). È ipotizzabile, a questo proposito, che il recupero di tali strumenti congiuntamente alla questione dell'adeguamento al diritto UE possa costituire un'occasione per agire su entrambe le condizioni di inerzia nei contesti regionali, rilanciando e promuovendo tanto la questione della qualità legislativa quanto quella dell'adattamento al diritto dell'Unione.

particolarmente economica e sostenibile in termini di risorse finanziarie ed umane, capace di ottimizzare l'impiego delle professionalità interne ai rispettivi uffici (e di "sbloccare", così, immobilismi¹²⁴ non di rado dovuti a un'atavica scarsità di collaborazione tra i due organi);

f) nell'*individuazione delle direttive e degli atti europei di competenza regionale in sede di Conferenza Stato-Regioni*, dando esecuzione all'art. 40, c. 5, della l. n. 234/2012, permettendo di sciogliere un nodo preliminare e di mettere in campo «un opportuno elemento chiarificatore e uno stimolo importante ad un maggior attivismo delle Regioni nella fase discendente»¹²⁵ (non secondariamente, anche attraverso un'azione congiunta delle Regioni nel dialogo con lo Stato).

È stata già esplicitata la consapevolezza del fatto che i destini dell'Unione europea dipendano da ben altre sedi e momenti decisionali rispetto al solo segmento costituito dall'adattamento delle fonti regionali alla normativa europea, ma in virtù del suo costituirsi e rappresentarsi come "Europa delle Regioni" e come *multilevel governance*, anche questo angolo di visuale deve poter generare osservazioni, riflessioni e spunti che l'Unione non può ignorare.

La circolarità offerta dalla sinergia tra fase ascendente e fase discendente è forse uno degli orizzonti a cui guardare, in tal proposito, con maggiore attenzione. Se supportate, poi, dal contributo – anche attraverso sperimentazione – degli strumenti della valutazione normativa e delle politiche pubbliche *ex ante* ed *ex post* (così da saggiare e correggere le possibili soluzioni), le Regioni possono mostrare la loro capacità di assumere un ruolo protagonista nel *determinare il punto di equilibrio tra autonomia ed eteronomia grazie alle coordinate sopra enunciate*, intervenendo in modo mirato sul proprio stato attuale (esito di un passato di medio e breve periodo che ha spesso previsto, con una certa ambizione, soluzioni normative segnatamente avanzate in materia di adattamento del diritto regionale alla normativa UE, lasciandole però confinate – come visto – alla carta stampata in un numero ancora decisamente ragguardevole di casi).

L'implementazione delle coordinate sopra concettualizzate e proposte può, così, rappresentare uno *spazio di revisione critica* di quanto sinora disposto ma non sempre realizzato, auspicabilmente consentendo *l'evoluzione del 'cammino' in 'itinerario'*.

Ecco, allora, che ciò che a prima vista potrebbe sembrare *sconfitta* (a partire dai diffusi casi di inattuazione) si ridimensiona nella sua valenza negativa, e assume un valore positivo e costruttivo: quello di sollecitare il passaggio dal

¹²⁴ Si pensi ai casi in cui la mancata adozione della legge regionale europea si deve a un difetto di iniziativa delle Giunte, qualora a queste spetti il compito di produrre il relativo disegno di legge.

¹²⁵ M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1, 2018, p. 70.

mero – ancorché necessario – adempimento di un obbligo tecnico-giuridico (l'adeguamento delle fonti regionali alla normativa UE) alla possibilità di contribuire a restituire democraticità all'Unione, ponendola di fronte a Regioni non solo in linea con i loro obblighi, ma soprattutto *attive* di fronte a questi e in grado di *interagire criticamente* nella costruzione dei propri ordinamenti normativi, consapevoli «della loro posizione di componenti decisive della fase discendente del diritto europeo»¹²⁶. La storia della fase discendente «è sempre stata, del resto, una storia di conquiste graduali di cui l'attuale quadro normativo rappresenta verosimilmente soltanto una nuova, ennesima, “tappa intermedia”»¹²⁷.

Nulla che debba ritenersi bloccante, ma – anzi – ancor più di stimolo, reinterpretando i dati delle esperienze (specie quelle ove si sono evidenziate criticità di implementazione) alla luce dell'orizzonte teleologico originario del progetto politico democratico sotteso all'Unione europea. Risuonano, così, le parole di uno dei suoi padri fondatori, Altiero Spinelli, secondo il quale «La possibilità della sconfitta deve essere sempre accettata equanimente all'inizio di ogni avventura creatrice. Bisogna sentire che il valore di un'idea, prima ancora che dal suo successo finale, è dimostrato dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte»¹²⁸.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia*, a cura di E. PAOLINI, Il Mulino, 1987.